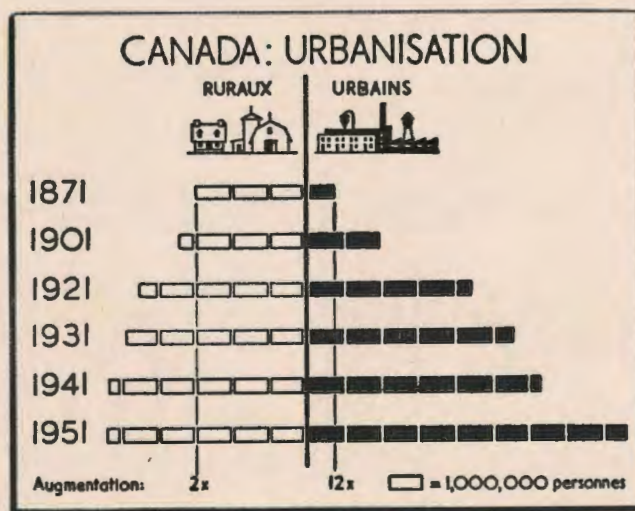


COMMUNITY PLANNING ASSOCIATION OF CANADA

COMMUNITY PLANNING REVIEW



II : 1 OTTAWA 2 : 52

REVUE CANADIENNE D'URBANISME

L'ASSOCIATION CANADIENNE D'URBANISME

COMMUNITY PLANNING REVIEW

REVUE CANADIENNE D'URBANISME

Editor: ALAN H. ARMSTRONG

Editorial Advisers—

KENT BARKER (Toronto), HUMPHREY CARVER (Ottawa),
MICHEL CHEVALIER (Montreal), AIME COUSINEAU (Montreal),
PHILIP DUMARESQ (Halifax), SIR BRIAN DUNFIELD (St. John's),
V. J. KOSTKA (Winnipeg), BRAHM WIESMAN (Edmonton),
PETER OBERLANDER (Vancouver), RANDOLPH PATTON (Winnipeg),
DONALD ROWAT (Ottawa), HAROLD SPENCE-SALES (Montreal),
DONALD TAYLOR (Fredericton), WREFORD WATSON (Ottawa).

—Conseillers de Rédaction

Volume II, Number 1, Ottawa, February 1952

COMMUNITY PLANNING ASSOCIATION OF CANADA
L'ASSOCIATION CANADIENNE D'URBANISME

CONTENTS

Table des MATIÈRES

CANADIAN TOWNSCAPE <i>L'APPARENCE DU CANADA URBAIN</i>	3
EDITORIAL NOTES <i>NOTE DE LA REDACTION</i>	4
<i>IMPRESSIONS D'ANGLETERRE</i> <i>par Franz Liekens</i>	6
THE EVOLVING CANADIAN PLANNING AGENCY <i>L'ORGANISME CANADIEN D'URBANISME EN EVOLUTION</i>	15 16
PHYSICAL PLANNING IN VANCOUVER'S GOVERNMENT excerpts from a report to the Mayor and Council by Harold Spence-Sales and John Bland	18
SHORTER NOTES AND REVIEWS	
DESIGNER, ANALYST AND CLIENT IN PLANNING by Christopher Tunnard	26
OFFICIAL CANADIAN GOVERNMENT ARCHITECTURE from a study for the Massey Commission by Eric Arthur	26
FIRESTONE: RESIDENTIAL REAL ESTATE IN CANADA reviewed by S. D. Clark	28

Volume II, No. 1

February

1952

Authorized as second class mail, Post Office Department, Ottawa.

Autorisé comme envoi postal de la 2e. classe, Ministère des Postes.



In the footsteps of her Royal father

Photo Malak

Sur les traces de son royal père

EDITORIAL NOTES

Two major facts have already come out of the 1951 Census: first, that Canada is now nearly two-thirds 'urban' (see cover); and second, that our national population is smaller than many had guessed. Having become townsmen, many of us lose the desire to live in Canadian towns. How much has this process to do with the *quality* of Canada's city-building?

Since the count began, we have lost about five persons from Canada for every six we welcomed to these shores; most of the emigrants follow urban occupations. While our economy is tooling up to supply others with 'finished goods' there is one kind of export which we cannot afford: skilled men and women. In some professions—engineering is an example—the shortage of manpower is acute in Canada.

At least four kinds of lure draw young Canadians over the borders: higher incomes, the promise of more convenient or sophisticated family accommodation, more elaborate occupational and social facilities, and (not to be undervalued) the belief that there exists elsewhere a more stimulating climate of thought and sensation. Community Planning has something to offer in the creation of counter-attractions of each kind.

Let us admit that the size of proffered personal incomes relative to cost of consumer goods leads many people to the United States; and that to some degree this must remain so. But let us not forget that the cost of consumer goods here is affected by the efficiency of the land use pattern and street system in which the goods are distributed; so that careful layout of shopping areas (for instance) by saving truckers' time will by so much soften the price we pay for beef. And let us not suppose that high salaries are the only inducements to leave Canada; not all our emigrés are in that sense doing better than they could here.

There is no doubt that the picture of fully-equipped and good looking houses and flats in magazines from outside Canada make their impression. The real differ-

ences between Canadian and American standards of domestic convenience may become evident from census and social survey comparisons; these differences should be known, and perhaps they will appear less impressive when no longer on glossy paper. If domestic architecture abroad is more attractive than ours, that may be because more of it is designed by architects. We could certainly improve our own designs at almost no cost but care. And it is important that our own people should know of any official determination to do so.

If cities outside Canada offer advantages in the amount and variety of occupational, institutional and social facilities available, then we are faced with a political decision as to whether more of our resources should be spent in that direction. Several bodies, including this Association, submitted to the Massey Commission that we should. Again, the tabulation of existing accommodation and the assessment of need (as exemplified in the Toronto Civic Advisory Committee's survey of convention facilities) is an essential part of community planning technique.

It is not the function of physical planning to organize concerts and clubs and all the activities that give a city its reputation as an exciting place in which to live. But it is incumbent on those in planning to know how much the lack of suitable space is now thwarting worthwhile activities begun by others, and to make recommendations accordingly. And in scheming to satisfy these (crudely called non-economic) needs, the people engaged in planning can create visible reminders of these phases of a city's life that first win affection.

What kindles a man to dream of moving to another city? There is a good deal to show that prominent in his image of his future are these very symbols: Westminster, Rockefeller Center, the Place de l'Opéra, or the Square in Hartford. We shall have none of these, of course. But our civic designers might begin to think in more symbolic terms about the hearts of our own cities.

EMILE NADEAU

1879-1952

We join with all who came under his influence in mourning the loss of Dr. Emile Nadeau of Quebec, who died early this year. His special qualifications in the field of public health led many years ago to his appointment to the immigration service in his native city. It was characteristic of the humanitarian ideals that he brought to all his work, that he was deeply concerned with the accommodation then available to new immigrants. This led to his connection with the advisory committee on health and housing of the federal Commission of Conservation, whose consultant was the late Dr. Thomas Adams. Dr. Nadeau undertook a close

study of British housing and planning and returned an ardent advocate of garden cities. Much of his energy in recent years was given to the application of that idea to the Quebec region; the best known of his writings was *Le Banlieue-jardin Churchill-Roosevelt* which won the Prix David in 1946. Dr. Nadeau was a Member of this Association from its foundation; he was a Councillor, Chairman of the Province of Quebec Division and Editorial Adviser to the *Review* at the time of his death. His fondest memorial would be the pursuit with ever greater vigour of those interests to which he dedicated himself.

Note de la Rédaction

Le recensement de 1951 a déjà mis deux faits principaux en lumière: la population du Canada est maintenant presque aux deux tiers urbaine (voir la page couverture) et la population totale du pays est moins nombreuses que plusieurs ne l'avaient présumé. Voilà qui nous porte à réfléchir sur la qualité de notre milieu urbain.

L'accroissement des cités s'est rapidement effectuée au Canada. Il existe chez nous des villes importantes dont les fondateurs parcourent encore les rues et qui se souviennent avec nostalgie de l'époque où on les appelait le "campement". (Dans certains cas, le qualificatif était tout ce qui convenait à la qualité de la construction.) La tendance à vivre en ville a suivi l'introduction de la machine sur les fermes. Le Canadien dont les ancêtres conduisaient une paire de chevaux dans les champs, se retrouve aujourd'hui dans la fabrique d'instruments aratoires où il a à son service une énergie dix fois supérieure qui exige, de sa part, beaucoup plus de précision. Il lui faut, ainsi qu'à ses compagnons de travail, un talent qui, s'il n'est pas supérieur à celui de ses ancêtres, doit assurément être bien plus spécialisé.

La difficulté, c'est qu'il faut maintenir ces travailleurs urbains occupés. Il nous faut soumettre à leurs mains expertes nos matières premières, afin qu'elles soient transformées avant que nous puissions vendre un produit fini à l'étranger. C'est ce que nous faisons à l'égard de la pâte de bois, de l'aluminium et du pétrole et ce qu'on voudrait bien que nous fassions à l'égard de notre minerai de fer. La ville qui, en conséquence, grandit sans cesse, offre de plus en plus d'occasions d'emploi aussi bien à l'immigrant qu'aux jeunes gens nés au pays.

Mais il semble que l'attraction de la vie urbaine, au Canada, ne se fasse guère sentir. Le recensement indique que la population de plusieurs de nos villes est légèrement inférieure à ce qu'on avait prévu, en partie parce que la migration de la ferme vers la ville est contrebalancée par l'émigration des citadins à l'étranger. Pendant que notre industrie s'organise en vue de fournir aux pays étrangers des "produits ouverts", il est tout de même une catégorie de notre avoir que nous ne pouvons pas nous permettre d'exporter: ce sont nos hommes et nos femmes instruits. Les emplois qui requièrent une formation poussée, le génie, par exemple, manquent grandement de titulaires au Canada.

Quatre choses attirent tout particulièrement les jeunes Canadiens à l'étranger: des revenus plus élevés, la perspective d'y obtenir des habitations plus convenables ou plus agréables, une vie professionnelle et sociale plus élaborée et (ce qui n'est pas à négliger) l'idée qu'à l'étranger, la vie intellectuelle et esthétique trouve des horizons beaucoup plus vastes. Dans chaque cas, l'urbanisme peut susciter une contre-partie.

Admettons qu'en fonction du coût des biens de consommation, les revenus personnels offerts aux particu-

liers peuvent pousser bien de nos gens à s'en aller aux Etats-Unis et que, jusqu'à un certain point, une telle situation persistera. N'oublions pas, toutefois, que la façon dont nous tirons parti de nos lotissements et des rues qui servent à distribuer les biens de consommation influe sur le prix qu'il nous faut payer pour ces biens; c'est pourquoi l'aménagement de places marchandes amènerait, en diminuant le coût du transport, une réduction proportionnelle du prix de la viande de boeuf, par exemple. D'ailleurs, n'allons pas croire que ce sont seulement les salaires élevés qui poussent les Canadiens à quitter le pays: tous nos émigrés ne réussissent pas mieux, à cet égard, qu'ils y parviendraient chez nous.

Il est sûr qu'on se laisse impressionner par les photos qu'on trouve dans des revues étrangères et qui montrent des maisons ou des appartements bien montés et de belle apparence. L'écart réel entre les normes canadiennes et américaines en matière de bien-être domestique peut nous être fourni par les comparaisons que permettent d'établir le recensement et les relevés sociaux. Nous devrions savoir ce qu'est cet écart et peut-être qu'une fois envisagé ailleurs que sur papier glacé, il nous paraîtra moins impressionnant. Si l'apparence des maisons semble plus attrayante chez nos voisins, c'est peut-être parce qu'on y recourt davantage aux services des architectes. Si nous nous en soucions le moins, nous pourrions certes améliorer nos plans sans qu'il nous en coûte quoi que ce soit.

En admettant que les villes étrangères présentent plus d'avantages quant aux emplois, aux institutions et aux organismes sociaux dont elles disposent, nos dirigeants doivent donc se demander s'il ne faudrait pas affecter plus de nos ressources à cet égard. Beaucoup d'organismes, y compris notre Association, ont exprimé un tel avis à la Commission Massey. Répétons que faire la somme de ce que nous avons et de ce qu'il nous faut est une partie essentielle de la technique en urbanisme.

Le rôle de l'urbanisme ne consiste pas à encourager les corps de ballet, les sociétés de débats, ni toute autre activité qui fait la renommée d'une ville; mais il appartient à ceux qui s'occupent d'urbanisme de savoir à quel point le manque d'espace convenable nuit à l'expansion d'oeuvres entreprises par d'autres et de faire les propositions qui s'imposent. En songeant à satisfaire aux besoins de ces entreprises qu'on a crûment appelées non rentables, les urbanistes peuvent poser les jalons qui, dans la vie d'une ville, demeurent des objets précieux. Pourquoi rêve-t-on d'aller demeurer dans une autre ville? N'est-ce pas parce qu'on revoit en rêve des endroits qui prennent figure de symbole: Westminster, Radio City, la Place de l'Opéra, ou le Carré à Hartford? Naturellement, on ne trouve au Canada aucun endroit comme ceux-là; mais il appartient à nos urbanistes de songer à faire du coeur de nos villes des endroits aussi réputés.



IMPRESSIONS D'ANGLETERRE

par Franz Liekens

These observations are by our esteemed colleague the editor of L'Habitation of Brussels, who toured in Britain during 1951. They correspond at many points with our own reactions and deal with the Festival sites, and housing in London and the New Towns. The photographs have been provided through the courtesy of the United Kingdom Information Office in Canada.

UN étranger ne peut, en quelques jours, se faire une idée exacte du point où en sont, dans un pays, la construction d'habitations, l'architecture et l'urbanisme, même si sa visite a été préparée avec soin et si ses enquêtes se bornent à des contacts avec les spécialistes les plus avertis. Un voyage d'études en Angleterre visait simplement à donner aux participants une impression aussi claire et aussi générale que possible de la situation actuelle du logement populaire des Britanniques.

Les nombreuses visites à des réalisations très récentes ont permis aux participants de se rendre compte de la façon dont ce pays, fortement sinistré pendant la guerre et qui actuellement se débat dans une sévère crise morale et économique, tente de résorber une pénurie très aiguë de logements.

Parmi ce que nous avons vu, il y avait du bon et du mauvais, aussi bien sous le rapport des conceptions sociales et de l'aménagement urbanistique des complexes, que sous celui de l'architecture proprement dite des logements. En ce qui concerne ce dernier aspect, il nous a semblé que l'architecte britannique moyen ne parvienne pas à se dégager de ce que nous appellerons une impersonnelle banalité. Ceci nous a été particulièrement sensible lorsque nous avons vu les grands ensembles d'habitations ouvrières.

Dans leur conception et dans leur exécution, les ensembles souffrent de ce manque de hardiesse et d'originalité. Il y a heureusement de jeunes architectes qui ont

su se libérer entièrement des routines et créer un style neuf, qui rompt radicalement avec les principes traditionnels qui ont mené à une déplorable impersonnalité.

C'est ainsi que la *South Bank Exhibition* a été pour nous une véritable révélation. Avec les *Pleasure Gardens* et l'Exposition de l'Architecture et de l'Habitation, c'est véritablement le clou londonien du *Festival of Britain*.

Avant de sortir du néant, cette gigantesque exposition, consacrée à toutes les manifestations de la science et de l'industrie britanniques, a suscité mainte polémique. De plusieurs côtés, on a protesté contre un projet qui prévoyait un 'gaspillage' de 13 millions de livres (environ \$40,000,000) pour 'une manifestation inutile'. Ceci d'autant plus que le gouvernement, juste à ce moment, envisageait précisément certaines restrictions dans les investissements affectés à la construction d'habitations.

Il ne nous appartient pas d'épiloguer sur le bien-fondé de ces critiques. Qu'il nous suffise de dire que l'exposition organisée dans le cadre du Festival est, de l'avis même des Anglais, un incontestable succès.

Pour nous, l'exposition a été beaucoup plus qu'un 'show'; c'est une illustration d'un esprit nouveau qui règne parmi l'élite des architectes britanniques. Et un esprit nouveau en Angleterre vaut bien d'être mis en évidence.

Moderne dans son exécution, la *South Bank Exhibition* l'était aussi dans son inspiration; ni musée ni foire commerciale: une histoire vivante de toute la contribution

britannique à la civilisation du monde. Les divers pavillons étaient ainsi conçus qu'ils nous ont fait songer aux chapitres d'un livre.

Dans la conception des pavillons, le style prétentieux et pompeux qui est en général celui des expositions avait été radicalement banni. Le tout était dominé par les 100 mètres de hauteur du 'Skylon', qui n'était rien d'autre qu'un pôle d'attraction, et par le monumental 'Dôme de la Découverte', qui, avec ses 110 mètres de diamètre, était la plus grande coupole au monde.

Notre propos n'est pas de commenter ici dans ses détails la *South Bank Exhibition*. Nous nous bornerons à mettre en évidence ce que, personnellement, nous considérons comme une brillante réussite: savoir qu'en Angleterre il existe des architectes qui ne se contentent plus de reproduire aveuglément les formules d'autrefois. Et quiconque connaît la mentalité britannique et la vie quotidienne insulaire conviendra avec nous que c'est déjà beaucoup.

Comme le fait remarquer le vénérable *Times* dans son numéro spécial consacré au Festival, il ne faut pas apprécier à leur seul point de vue architectonique les frais et beaux bâtiments de la *South Bank Exhibition*, mais surtout songer qu'ils ont apporté à l'architecture britannique une couleur et une richesse à un moment où on déplorait précisément leur absence caractérisée. Il faut toutefois ajouter que les difficultés financières grandissantes dans lesquelles se débattaient les architectes depuis la guerre ne sont pas étrangères à cet état de choses.

Dans les circonstances actuelles cependant, tous les efforts tendent à réduire le prix de revient au delà de ce qui se fait en temps normal dans le domaine du logement économique: il y a une véritable 'hypercompression' des dépenses. Ceci semble exercer une néfaste influence à la fois sur l'inspiration des architectes et sur la qualité de l'exécution des habitations ainsi construites. C'est là la toile de fond sur laquelle se découpe, en cet après-guerre, le problème britannique du logement.

Des pavillons de la *South Bank* sont disposés de telle sorte qu'on peut tirer parti de la Tamise et d'édifices permanents de la rive nord. De petits espaces libres ont été particulièrement admirés (voir la page 6).



UN MILLION DE MAISONS

On a achevé en février dernier la millionième maison construite en Angleterre depuis la guerre. Si l'on tient compte des besoins courants d'une population de 50 millions d'âmes, c'est-à-dire quelque 200,000 habitations nouvelles chaque année; si l'on note également qu'en 1945 les besoins immédiats se chiffraient à 750,000 maisons—sans compter les 500,000 taudis qu'il aurait fallu pouvoir remplacer par des logements nouveaux—on ne peut, bien entendu, entonner un chant de victoire à l'occasion de cette millionième maison. En effet, entre 1935 et 1939, on construisait en Grande-Bretagne une moyenne de 350,000 maisons par an. Or, ce chiffre n'a dépassé, depuis la guerre, qu'une seule fois les 200,000 unités, c'est en 1948.

Sur le million de maisons bâties depuis la guerre, 800,000 sont définitives et 200,000 provisoires. En plus, on a réussi, par des aménagements divers apportés à des immeubles existants, à créer 340,000 logements supplémentaires.

La question se pose à présent de savoir combien de temps il faudra pour atteindre les deux millions d'habitations, et ce qu'il en coûtera.

A l'encontre de ce qui se faisait avant 1940, la construction de logements est actuellement presque entièrement entre les mains des autorités locales. En 1950, par exemple, l'initiative privée—qui avait en 1939, assumé la construction de 76% des maisons—n'en a plus que 15% à son actif.

A l'extérieur des villes, la plupart des nouveaux logements sont des maisons unifamiliales, conçues dans un style qui diffère à peine de celui d'avant-guerre, sauf toutefois qu'elles sont d'une exécution beaucoup plus simple. Ceci semble dû à l'absence de la concurrence telle qu'elle existait au temps où la construction était une spéculation et où il fallait par des moyens divers allécher le client.

On s'attendait à ce qu'à la fin de la guerre une révolution se produisît dans la construction des petites maisons, grâce à l'application de techniques nouvelles et l'emploi abondant de matériaux préfabriqués. Et de fait, dans ce dernier domaine, on tenta mainte expérience. On ne réussit pas à industrialiser la construction des maisons et à appliquer de façon massive les méthodes de préfabrication.

La cause profonde de cet échec fut la même en Angleterre que dans beaucoup d'autres pays: le temps ne semble pas encore venu d'une réorganisation radicale dans un domaine aussi conservateur que le bâtiment.

Nombre de maisons préfabriquées furent bâties aussitôt après la guerre, sur des emplacements bombardés et ailleurs, mais uniquement à titre temporaire. Dès que ce programme de logement temporaire eut pris fin, il y a une couple d'années, et que l'effort national se fut reconverti vers les logements définitifs, le préfabriqué fut de moins en moins utilisé et la construction d'habitations

Limited space on the South Bank was made to seem larger by adding to it the breadth of the Thames. Special treats were the outdoor rooms like the terrace of a riverside restaurant, opposite page.

revint aux procédés et aux matériaux traditionnels: de solides murs en briques et des toitures recouvertes d'ardoises ou de tuiles.

L'exposition de l'Architecture et de l'Habitation de Poplar (Londres) fut en réalité une excellente synthèse de l'état actuel de la construction de logements en Angleterre. Bien que la plupart des chantiers soient entrepris en briques traditionnelles, on n'en a pas moins appliqué quantité de techniques nouvelles. Mais ces innovations ne concernaient le plus souvent que certains détails ou tout au plus consistaient à employer des éléments normalisés. Il n'est plus question dès lors de préfabrication au sens où nous entendons le terme.

On nous a affirmé qu'un remarquable progrès avait été accompli sous le rapport de l'implantation des complexes d'habitations, par comparaison avec l'avant-guerre; que la construction en ruban est une conception révolue, désormais remplacée par une implantation plus fantaisiste—ce qui ne veut pas dire irraisonnée—des complexes, petits ou grands. Ce serait le résultat du contrôle plus serré qu'exerce l'Etat sur l'application de la récente législation sur l'urbanisme, et aussi des principes urbanistiques nouveaux que le gouvernement a prescrits dans son *Housing Manual*.

Dans les complexes que nous avons visités, nous n'avons cependant pas trouvé d'illustration bien frappante de ce progrès, à part peut-être à la *Harlow New Town*. Mais nous devons à la vérité de dire que nous avons surtout parcouru l'agglomération londonienne, où il va de soi que les possibilités sont restreintes.

La densité de la population fait que, dans les grands centres—et à plus forte raison à Londres—les constructions nouvelles sont principalement de grands immeubles à appartements; c'est ce qu'illustrent clairement les *Churchill Gardens* de Pimlico (Londres), par exemple.

Les Churchill Gardens de Pimlico (ville de Westminster)
Architectes, Powell et Moya.



Churchill Gardens housing estate in Pimlico. Heated by exhaust steam piped under Thames from Battersea Power station.

Many housing estates in the London area have been built for individual Borough Councils, like this in St. Pancras.



Appartements construits par le conseil du bourg de Saint-Pancrace (Londres). Architectes, Norman et Dawbarn.

On sait d'ailleurs que le surpeuplement de Londres est depuis longtemps un problème en soi. On tente d'y porter remède par des transplantations massives de Londoniens dans les nouvelles villes créées. Mais, à quelques exceptions près, ces nouvelles villes elles-mêmes ne 'poussent' pas aussi vite qu'on l'avait espéré. Une de ces heureuses exceptions est la ville de Harlow (Essex), où il y a beaucoup de bon à voir.

En plus de ces nouvelles villes, le *London County Council* a prévu autour de Londres un certain nombre de villes satellites, toujours dans le but de décongestionner le centre de la capitale. *Harold Hill Estate*, à une vingtaine de kilomètres de la Cité, en est une des plus remarquables.

Avant de passer en revue les réalisations signalées dans ce chapitre—et qu'on peut considérer comme symptomatiques de l'habitation populaire actuelle en Grande-Bretagne—il nous reste à dire un dernier mot du prix de revient de la construction.

On peut conclure du dernier rapport de la Commission Girdwood, une commission officiellement installée par le Ministère de la Santé publique, qu'à la fin de 1949, une

maison du type courant, avec trois chambres à coucher, comme les construisent les autorités locales, coûtait en moyenne 1,515 livres. En 1947, la même maison ne coûtait que 1,400 livres et nous pouvons supposer que le chiffre de 1949 est aujourd'hui dépassé. Bien entendu, ces chiffres ont la valeur qu'il faut accorder à des données statistiques; en fait, les prix de revient dépendent d'une quantité de facteurs éminemment variables d'après les circonstances. Un fait est patent cependant: les chiffres moyens cités se situent au-dessous des prix réels plutôt qu'au-dessus.

Comme, en ce moment, ce sont principalement les embarras d'ordre financier qui empêchent le développement normal du patrimoine immobilier, il faudrait absolument parvenir à abaisser sensiblement les prix de revient. Ceci d'autant plus qu'il ne faut pas escompter un accroissement des investissements des finances publiques en faveur de la construction, bien au contraire. Entretemps, la question reste pendante de savoir si une action plus vaste de l'initiative privée en ce domaine ne parviendrait pas à comprimer les prix. La revue *The Builder* a récemment ouvert un concours dont les résultats paraissent indiquer que ce serait là la voie à suivre. Le gagnant du concours—dont le sujet était un projet de maison pour cinq personnes, qui devait revenir à 1,000 livres au maximum— a réussi à présenter un projet de maison de 781 pieds carrés, en briques, dont le coût total, calculé d'après les prix en vigueur au 1er janvier 1951, est de 950 livres (environ \$2900). Et aussitôt un entrepreneur s'est proposé pour en bâtir cinquante à ces conditions.

Sur le plan économique, le décalage entre le prix de la construction et celui de la location enlève toute rentabilité à l'exploitation immobilière. D'après ce qu'on nous a dit, les revenus, de 1939 à 1945, ont augmenté de 85%; les loyers de 13% seulement.

Le régime des bas loyers et des subsides élevés que l'Etat accorde pour chaque nouvelle maison entraîne pour le Trésor une charge insupportable. Relever les loyers à un niveau compatible avec les nécessités économiques est cependant exclu. Porter à 25 shillings par semaine un loyer de 10 shillings avant la guerre—ce qui était pour une *Council house* un loyer normal—cadrerait avec le coefficient d'augmentation des revenus familiaux; mais la rentabilité des locations n'en serait pas pour autant assurée.

Des voix autorisées ont également formulé le souhait d'une suppression des subsides et d'un retour au droit commun en ce qui concerne le loyer des nouvelles maisons.

LE KALEIDOSCOPE DE LANSBURY

L'*East-End* est par définition un des faubourgs les plus tristement célèbres de Londres: quelque chose comme une ville dans la ville, où des milliers de familles ouvrières s'entassaient dans des maisons à peine dignes encore de ce nom. Des rues entières datent de la moitié du XIXe siècle, du temps où l'essor industriel submergea tout. Les bombardements ont ravagé le quartier et fait en maint

endroit place nette pour un remodellement cohérent et soigneusement planifié.

Une partie de cette reconstruction est déjà en pleine exécution et c'est ce chantier, complété par deux pavillons consacrés à l'urbanisme et à l'art de bâtir, qui a été incorporé aux édifices du Festival sous le nom de *Live Architecture Exhibition*, une vivante exposition d'architecture. Le chantier, auquel on a donné le nom de '*Lansbury*' en hommage au député travailliste George Lansbury (1859-1940), qui consacra sa vie 'à un monde meilleur et à un plus beau Poplar'—il était originaire de ce quartier—est à cheval sur les faubourgs de Poplar et de Stepney. C'est la première des onze sections prévues par le *London County Council* comme devant être reconstruites sous forme d'unités organiques de voisinage.

La population de Lansbury—qui couvre 124 acres, soit environ 50 hectares—comptera en tout une dizaine de milliers d'habitants, ce qui correspondra à 42% seulement du chiffre d'avant-guerre.

Encore que l'exposition même ne comporte que le tiers du Lansbury définitif, on y trouve dès à présent une gamme suffisamment variée de bâtiments pour donner au visiteur un aperçu assez complet de ce qu'a accompli la Grande-Bretagne en matière de reconstruction. On compte à ce jour 538 logements—maisons unifamiliales et appartements—deux écoles, deux églises et un centre commercial. Parmi les logements, d'aucuns sont déjà occupés et, pendant l'exposition, on a continué à travailler aux autres édifices tout comme en temps ordinaire.

Ce qui frappe à première vue, c'est la raideur des lignes de tout l'ensemble, bien que huit architectes différents aient travaillé aux plans. Mais il faut ajouter que le maître de l'ouvrage, en l'occurrence la Ville de Londres, a supervisé le tout, après avoir d'ailleurs élaboré elle-même le plan général d'aménagement.

Pour créer l'unité, on a tellement simplifié l'architecture qu'on a abouti à une lassante monotonie. Au surplus, l'ensemble donne l'impression de quelque chose d'obtenu 'pour en finir', au terme de discussions sans fin où l'on donnait d'une main pour reprendre de l'autre.

Les quelques 500 logements sont conçus pour héberger environ 1,500 personnes: ce sont des maisons unifamiliales, des immeubles à appartements de deux ou de cinq étages et des 'maisonnettes', c'est-à-dire des appartements-duplex ménagés dans des buildings à deux et à trois étages ou au-dessus des magasins.

La plupart des maisons unifamiliales ont trois chambres à coucher, un living et une salle de bain; elles ont également un petit jardin. Dans les maisons à deux étages, on trouve à la fois des logements à trois chambres, à une chambre et des appartements-duplex. C'est la même répartition dans les buildings à trois étages, où les appartements du niveau supérieur sont accessibles par le balcon. On a également imaginé d'autres combinaisons du même genre.

Voyons le côté technique: presque toutes les maisons sont bâties en briques sur fondations de béton; les toits,



Row housing built in Hemel Hempstead New Town in Hertfordshire.

Maisons érigées en terrasse dans la ville nouvelle Hemel Hempstead.

à pente faible, sont couverts de tuiles ou d'ardoises; le sol est revêtu de carreaux, de béton creux ou de plancher. Il saute aux yeux que les constructeurs n'ont voulu courir aucun risque et que leur unique but a été de trouver la solution la moins chère.

Il n'y a pas de caves à ces habitations; simplement un bac de pierre placé devant les maisons individuelles—souvent dans le jardinet—pour y stocker le combustible; une remise à charbon est également prévue dans les appartements.

L'équipement des maisons et des appartements est excellentement conçu; dans les cuisines, tous les appareils les plus modernes et dans le living comme dans les chambres, la plupart du temps le chauffage au gaz ou à l'électricité. Mais on a déjà critiqué ce bel équipement, que certains trouvent indéfendable du point de vue économique dans les circonstances actuelles.

Le loyer fixé pour les maisons individuelles à trois chambres à coucher est de 30 sh. par semaine. Un appartement à trois chambres est loué 26 sh. par semaine. A titre comparatif, disons que le salaire hebdomadaire d'un ouvrier qui habite ce genre de logement varie entre 7 et 10 livres.

La Grande-Bretagne a tenté à Lansbury une autre intéressante expérience, elle y a créé un marché public où on placera des échoppes fixes. La place même est entourée de magasins. Nous ne pensons pas cependant

que cette solution soit fort appréciée des Anglais; leur climat n'est guère favorable à des marchés en plein vent; qui y sont à déconseiller au point de vue pratique et au point de vue de l'hygiène. Ce qui nous a frappés également, c'est le peu de place laissé pour parquer les voitures; d'ici peu de temps, cela pourrait provoquer bien des embouteillages.

Pour être francs, il nous faut reconnaître que Lansbury a considérablement déçu les visiteurs. Il n'apporte rien de neuf, au contraire, il marque même un recul très net sur l'esprit hardi dont témoigne, fût-ce sur un autre plan, la *South Bank Exhibition*. A Lansbury, il n'y a vraiment qu'une école qui ait emporté nos suffrages au double point de vue technique et architectural. Toutes les classes, par exemple, sont éclairées de deux côtés. Encore peut-on faire à l'architecte le reproche de ne l'avoir pas bâtie économiquement et de s'être laissé aller à des 'extras' qui en font un édifice coûteux à entretenir. Or ce n'est pas là un mince reproche à lui adresser.

Malgré tout, il émerge de-ci de-là un indice qui dénote une évolution dans l'architecture britannique: les meilleurs éléments essaient peu à peu de se dégager de l'influence des générations passées. Mais ils n'ont pas encore atteint ce point où un harmonieux équilibre règne entre la matérialisation des idées nouvelles et l'exécution technique, et où un bâtiment répond à la fois aux exigences de l'esthétique et de l'économie.

Nous le répétons, les difficultés financières de la Grande-Bretagne freinent considérablement l'essor normal de la construction et de l'architecture. Mais c'est là un facteur avec lequel tous les pays ont à compter. Des moyens limités doivent malgré tout permettre à de bons architectes de s'exprimer, surtout dans le domaine de la maison à bon marché.

En dépit de toutes ces réserves, Lansbury n'en reste pas moins intéressant comme initiative et comme réalisation. C'est en effet un modèle de reconstruction massive et méthodique de toute une unité de voisinage, grâce à l'étroite collaboration entre le secteur public—en l'occurrence la municipalité—et le secteur privé. C'est un exemple de coopération dont nous aurions tout intérêt à nous inspirer pour le renouvellement des quartiers de taudis dans nos propres villes, car, dans ce domaine, des mesures urgentes et radicales s'imposent si nous ne voulons que, d'ici cent ans, la situation soit restée la même qu'aujourd'hui.

VILLES SATELLITES ET VILLES NOUVELLES

Pour faire de Londres même, comme de tant d'autres grandes agglomérations urbaines, une ville un tant soit peu 'habitable', il faudrait répéter sur une grande échelle, et de façon drastique, l'expérience de Lansbury: purement et simplement abattre des quartiers entiers et les remodeler. Nous songeons à ce qu'écrivait Lewis Mumford dans son ouvrage *City Development*: "L'oeuvre de démolition accomplie par la guerre a été, dans un sens, incomplète. Le monde d'aujourd'hui ressemble à un énorme chantier où s'amoncelleraient, parmi les fortes carcasses des vieilles demeures et parmi les audacieux, massifs et instables profils de construction, toutes sortes de débris. Il nous faut donc, si nous voulons arriver à un résultat satisfaisant, continuer délibérément l'action brutale des bombes".

Mais—et personne ne s'y trompera—c'est là théorie pure. Et pourtant, au point de vue résidentiel, Londres est une ville 'impossible'. Dans ses grands traits, elle se présente ainsi: autour de la Cité proprement dite—et qui est exclusivement un centre commercial et administratif—le Grand-Londres est un amoncellement de *suburbs*, faubourgs tassés les uns contre les autres dans une zone de 25 kilomètres de rayon. A l'extérieur immédiat de cette zone, où les gens se marchent pour ainsi dire sur les pieds, on commence à distinguer la ceinture verte de la ville.

Au point de vue social et au point de vue stratégique, cette situation devient de plus en plus intolérable. Ces faubourgs—surtout les plus peuplés—qui font songer aux romans de Dickens et à 'L'Opéra de quat'sous', sont pour la plupart de tristes ramassis de vieilles maisons pouilleuses et mal entretenues, parmi lesquelles des ateliers obscurs et les cheminées noires des usines ajoutent à la hideur du paysage. C'est là le résultat de la croissance débridée d'une grande métropole, sans aucun ordre, sans aucun système.

Qu'on ajoute à cela un problème de plus, celui des distances: des quantités de travailleurs doivent, deux fois par jour, accomplir, en autobus ou dans le métro, des trajets de 20 ou 30 kilomètres, parfois davantage.

Il n'y a qu'une action massive et radicale qui puisse venir à bout de cet état de choses. Aussi décongestionner Londres est-il devenu une des tâches les plus urgentes et les plus compliquées dont les instances officielles, les urbanistes et les architectes doivent venir à bout. Nous allons examiner ici de plus près quelques-uns des aspects de cette action, pour autant qu'ils aient déjà reçu un commencement d'exécution.

Actuellement, deux initiatives d'envergure ont été prises pour endiguer dans la mesure du possible la concentration humaine de la ville de Londres. Ce sont: la création dans la ceinture verte de la capitale et par les soins du *London County Council* de ce qu'on appelle des villes satellites, et la construction de villes entièrement nouvelles à une distance plus grande du centre de la cité. Nous avons visité deux prototypes de ce genre de réalisation: *Harold Hill Estate*, une ville satellite, et *Harlow New Town*, une nouvelle agglomération.

La différence essentielle entre les deux conceptions est celle-ci: les villes satellites que le *London County Council* crée à l'extérieur de son rayon d'action ordinaire semblent n'être que de vastes dortoirs; leurs occupants sont des gens qui travaillent à Londres et ne s'étaient logés dans les faubourgs qu'en attendant que le *London County Council*, auprès duquel ils s'étaient inscrits, puisse leur procurer mieux. La distance entre le lieu de travail et la ville satellite est si longue que ces personnes ne sont pratiquement chez elles que pour la nuit. Au point de vue social, ce n'est donc qu'une solution boiteuse.

Au contraire, les nouvelles villes sont devenues des communautés indépendantes, qui offrent à leurs habitants la possibilité de trouver du travail sur place.

Avant de parler plus longuement de *Harold Hill*, disons quelques mots du *London County Council* (L.C.C.). C'est la puissante machine administrative qui régit le Grand-Londres, sa municipalité, en quelque sorte. Il a parmi ses attributions les questions de logement. Le L.C.C. possède un patrimoine immobilier qui lui est propre et qui, à l'heure actuelle, est de 200,000 maisons environ—quelque chose comme les 6% de celui du Canada—qui lui rapportent chaque année 3 millions de livres en loyers et lui en coûtent 600,000 en frais de gestion et 2 millions en frais d'entretien (ce dernier chiffre est celui qui a été enregistré pour les années 1949 et 1950). Après la guerre, les listes d'attente sur lesquelles il acte les demandes de ses administrés comptaient à un moment donné 140,000 ménages. Entretemps, il a construit 50,000 logements. Il n'est donc pas difficile d'estimer approximativement le programme qu'il lui reste à remplir.

Pour satisfaire aux demandes qui lui sont adressées, le L.C.C. ne bâtit pas uniquement sur le territoire du Grand-Londres—c'est en effet chose difficile si l'on songe à la densité de la ville—et il a en ce moment en chantier

out-county douze complexes qui totalisent 41,000 logements. L'un d'entre ces *cottage estates* est *Harold Hill*, à 30 kilomètres de la Cité.

Sur un terrain de 700 hectares, 7,380 maisons sont en voie d'achèvement. Comme pour les ensembles antérieurement construits, on a cherché à abaisser autant que possible la densité de la population et, dans tous les cas, à la maintenir dans les limites du ménage britannique moyen. On obtient ainsi une moyenne de 3.6 personnes par maison et de 20 maisons à l'hectare.

Harold Hill Estate, qui est prévu pour 26,000 habitants, est adossé à la ceinture verte de Londres, au N.-O. de la ville. On y a respecté une bonne part des plantations existantes pour créer au centre du complexe un parc public et des plaines de jeux pour les enfants.

Le tout se divise en deux grandes unités de voisinage: le centre de la ville proprement dit est au milieu d'une de ces unités. Au total, le complexe, une fois achevé, ne comptera pas moins de onze écoles. Lorsqu'on a étudié le plan d'implantation de ces écoles, deux conditions primordiales ont été observées: elles devront être contiguës à un espace vert et se trouver à une distance minimum déterminée des centres résidentiels.

Si l'on parcourt *Harold Hill* et qu'on observe son implantation, on n'y découvre rien comme nouveauté, rien comme audace. Les maisons sont sagement rangées le long des rues, par grands ou par petits groupes. On a ainsi dessiné de longues perspectives rectilignes sans grande variété architecturale. À peine quelques groupes échappent-ils à la rigueur de cette discipline et voit-on

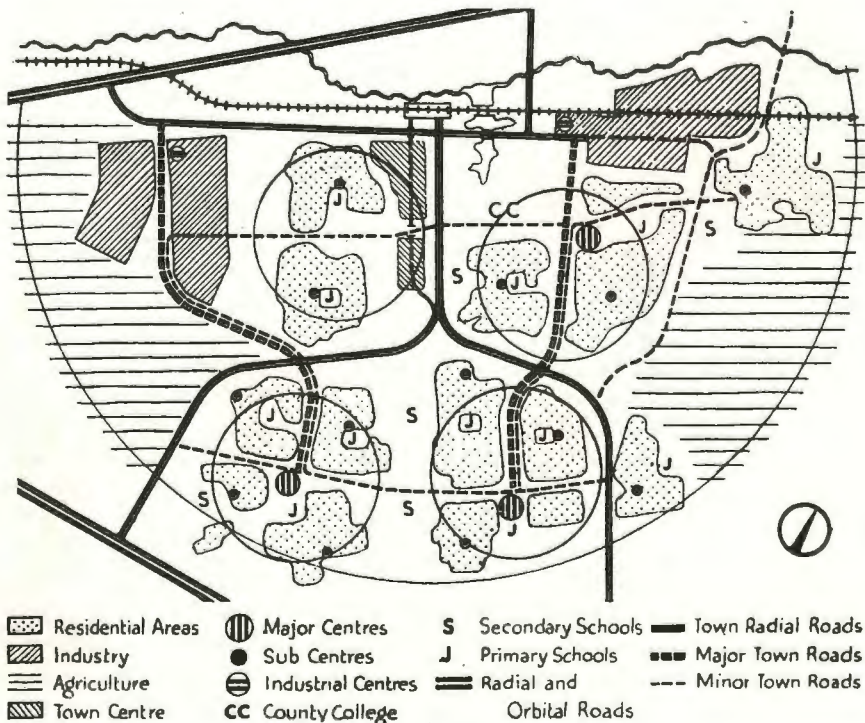
quelques maisons disposées en cul-de-sac ou en diagonale par rapport à l'axe de la rue.

La plupart des maisons sont des habitations unifamiliales. Autour du centre commercial, on note un certain nombre de buildings de deux étages, à appartements, et une série de petites maisons pour vieilles personnes.

Le prix de revient moyen d'une maison de type courant était à l'origine de 1,300 livres; cette moyenne a toutefois été relevée depuis lors. Le locataire d'une maison à trois chambres à coucher paie par semaine 25 sh., charges comprises; les vieilles personnes qui occupent les logements spécialement construits pour elles—et qui ont coûté environ 800 livres—ne paient que 9 shillings. Le loyer d'un ménage ouvrier moyen absorbe à peu près 10% de ses revenus.

Comme nous l'avons dit plus haut, *Harold Hill Estate* est l'un des douze complexes que le L.C.C. bâtit en dehors de son ressort administratif. Parmi les 100,000 nouvelles maisons définitives qui constituaient son programme immédiat d'après-guerre, il y en aura 43,000 de bâties dans les *out-county estates*; ce seront pour la plupart des maisons unifamiliales. Le restant du programme, les *in-county estates*, sera exécuté dans l'enceinte du Grand-Londres et consistera quasi exclusivement en blocs d'appartements.

Remplir pareil programme n'est pas mince besogne; le fait que 250 architectes et assistants sont attachés au L.C.C. en témoigne. Sans parler de la cinquantaine de bureaux privés d'architecture qui reçoivent de cette administration des commandes régulières.



Plan schématique de Harlow New Town par Frederick Gibberd.

Diagrammatic outline plan of Harlow New Town, Hertfordshire.

A en juger par ce que nous avons vu à Harold Hill Estate, le seul souci du L.C.C. en ce moment est de créer de l'espace habitable. Les soucis urbanistiques, architectoniques ou techniques passent à l'arrière-plan. Aussi le complexe entier est-il le reflet d'une mentalité traditionaliste. Sans plus. Nous n'irons pas jusqu'à en chercher la cause dans le fait que la maître de l'ouvrage est une pesante machine administrative: nous ne sommes pas suffisamment avertis de la structure interne de l'administration anglaise pour en tirer un pareil jugement.

Au cours de notre voyage, nous avons eu l'occasion de comparer Harold Hill Estate à une autre réalisation de l'espèce: *Harlow New Town*, également entreprise dans le but de décongestionner la capitale et qui nous a semblé être une réussite beaucoup plus intéressante.

Les Anglais attendent de la création des villes-satellites et des nouvelles villes des résultats décisifs dans la lutte contre l'hypertrophie de Londres. Le *New Towns Act* de 1946 prévoit la création de villes nouvelles par les soins de sociétés spécialement fondées dans ce but par le ministre de l'Urbanisme. Le Trésor affecte à chacun de ces travaux des capitaux importants; on évalue à 25 millions de livres la somme qu'il a investie à ce jour dans chaque ville nouvelle. Le programme initial prévoyait la création de vingt villes, dont douze sont actuellement en cours d'exécution. Huit d'entre celles-ci sont aux environs immédiats de Londres. D'une manière générale cependant, les travaux n'avancent pas de la façon qu'on avait espéré. C'est à *Crawley*, au sud de la capitale, qu'ils vont le plus vite. *Harlow New Town*, au nord-ouest de Londres, semble être la création la plus intéressante. Nous y avons fait une excursion fort instructive.

Nous le répétons: le point vital dans la conception des nouvelles villes—dont chacune abritera 60,000 à 80,000 personnes—c'est qu'elles doivent être des centres indépendants, qui offriront à leur population laborieuse la possibilité de s'y employer. Ceci implique dès lors que les plans d'aménagement y prévoient des installations industrielles.

Toutes les nouvelles villes créées autour de Londres sont en dehors de la ceinture verte de la ville; il n'y a actuellement aucune crainte de les voir se souder à la métropole. De cette façon, des industries ont la possibilité d'aller s'installer avec leur personnel dans un nouveau centre. Il semble qu'au point de vue de leur économie ce soit pour certaines usines une excellente solution, qui leur permet en outre de se libérer des contraintes de la grande ville. A Harlow, on a prévu la construction de dix usines dans une zone à ce réservée; plusieurs d'entre elles sont en chantier. Cette méthode assurera la croissance équilibrée d'une communauté dont l'évolution a fait l'objet de prévisions soigneusement pesées.

En plus du quartier industriel, on a—cela va de soi—projeté treize zones résidentielles, axées autour d'un centre où se trouvent la plupart des maisons de commerce et les bâtiments publics. On a donné à l'ensemble un



Maisons en échelon de types diversifiés à Harlow.
Housing group composed of varied units at Harlow.

caractère typiquement rural; les divers groupes de bâtiments sont séparés les uns des autres par de larges espaces verts; les ondulations de terrain ont été en cette matière fort savamment utilisées. Les principales voies de communication délimitent les quartiers résidentiels, dont chacun pourra loger environ 5,000 habitants. Les bouquets d'arbres apportent à chaque complexe la fraîcheur et la variété.

Le noyau de Harlow est un building de neuf étages avec des appartements d'une et de deux chambres à coucher. À première vue, cet édifice, oeuvre de l'archi-

L'édifice de 9 étages et un immeuble de 2 étages.
The tall block adjoins balcony-access flats at Harlow.





Aerial view of Harlow taken in September 1951. Note the relationships between building types shown on previous pages, between adjoining residential areas within a quarter of the town, and between town and rural landscape. The ultimate population is expected to reach 80,000.

Vue aérienne de la ville nouvelle de Harlow montrant la variété de maisons en oeuvre pendant septembre 1951. Population ultime: 80,000.

tecte bien connu Frederick Gibberd—qui est également l'auteur du plan d'aménagement de la ville—érigé dans un site campagnard, semble plutôt insolite. Il faut quelque temps pour s'y habituer, puis on s'y accoutume si bien qu'il finit par ne plus choquer du tout, encore que son édification en plein Harlow soit un tribut payé à la fantaisie. A chaque étage du bâtiment, quatre appartements sont disposés autour d'une cage d'ascenseur. L'immeuble est en béton armé revêtu de briques de parement.

A part ce building, Harlow compte surtout des maisons unifamiliales, des logements-duplex et des immeubles de deux étages à appartements. Le premier groupe achevé—il l'a été à la fin de 1950—comporte 98 logements. Il donne une idée réduite de ce que sera l'ensemble de la ville.

Les maisons sont bâties autour d'un centre de verdure, par petits groupes rectilignes reliés entre eux par des venelles. Il y a quatre types différents de maisons, avec deux ou trois chambres à coucher. Toutes les maisons à deux chambres et la plupart de celles à trois chambres

ont en outre une cuisine-salle à manger. Comme c'est la coutume en Angleterre, ces habitations n'ont ni caves ni annexes, mais elles ont toutes une resserre, qui sert également à remiser le charbon. La majorité des maisons ont dans la salle de séjour un appareil de chauffage au gaz; une rosace grillagée fait passer la chaleur du living dans les chambres à coucher.

L'équipement mobilier des logements de Harlow est remarquable. A d'autres endroits en Grande-Bretagne, nous avons pu constater qu'en ce domaine l'Anglais moyen reste attaché à des formules traditionnelles, démodées. Cela jure même avec les efforts des sociétés de construction—autrement dit des communes—pour moderniser l'équipement des cuisines et rendre plus rationnelles les installations de chauffage et les installations sanitaires.

L'ensemble de Harlow a fort bon air. Les architectes tentent de pallier une certaine uniformité architecturale en faisant un large usage de la verdure et en nuanciant l'implantation générale.

The Evolving Canadian Planning Agency

an introductory note by the Editor

Not all Canadian municipal Councils have set up the same machinery for securing advice as to orderly urban growth. Yet among the two hundred or so that have some special establishment for that purpose, one pattern has usually been followed. It is not quite like the American system, but more like that than like the British. It is in fact a blend of the two: because while many American planning consultants have worked in Canada, our municipal law (outside Quebec) is more like Britain's—and existing Provincial Planning Acts often show the influence of Dr. Thomas Adams' model clauses of thirty years ago. Generally, then, our local governments have received planning advice from appointed advisory Boards or Commissions of citizens; in several Provinces that kind of source for municipal plans is the only one authorized. Behind that arrangement lie two main forces: the enthusiasm of unofficial civic bodies of fifty years ago; and the then popular distrust of local politicians (as reflected in Edwardian recourse to appointed boards for the conduct of municipal business of many kinds).

But the management of local affairs, including the guidance of physical change and expansion, has become more and more involved and burdensome. A recent federal study¹ shows that the annual mass of municipal works put in place in Canada has doubled in the past half dozen years. Municipal decisions affecting durable assets, both public and private, have become the most considerable items on Councils' agenda. The matters referred to voluntary planning boards have multiplied in number and complexity, putting heavy strains on those appointed to formulate advice in their spare time².

There has begun a search for better ways of directing urban development. Within this Association, the suitability of the conventionally detached planning agency was discussed as recently as the Ontario Conference³. Other forms of advisory channel are being suggested and tested out.

Since 1946, the most persistent professional inquirers into this question have been the Physical Planning Committee of McGill University. Their Chairman made a national survey of planning legislation with aid provided under the National Housing Act⁴. With his colleagues, he has been active in local studies of planning administration, partly along lines facilitated by the Canadian Federation of Mayors and Municipalities. From these investigations we have documents on the local use of planning powers in no less than six Provinces⁵. Amended statutes and modified procedures have resulted, the most conspicuous being the case of Edmonton on which we hope to report progress later this year; in that city a committee of Council now receives *technical* advice on planning matters directly from a group of municipal department

heads, who work with the permanent planning officer. The advice thus received has status more like that received by Council on other matters, and indeed more like planning advice received by Councils outside North America.

The recommendations of Professors Spence-Sales and Bland may be adopted in other places as they have been in Alberta. We may then see the day when honorary advisory planning boards can be relieved of the onerous business of acting as intermediaries on innumerable technicalities between elected councillors and their expert staffs. Few friends of better city building would oppose this evolution, once its merits win their support.

It would have been easiest to argue for alternative planning machinery in a place where the familiar 'commission' system worked badly. But in Vancouver it has worked as well as it has anywhere. There is special force in the fact that this Commission *itself* suggested the inherent flaws in its position, and urged the establishment of a permanent Department of City Planning more closely linked to other municipal offices. The Vancouver City Council adopted this suggestion, and asked Messrs. Spence-Sales and Bland to outline an appropriate framework for effective guidance to the physical development of that city. The excerpts that follow are from the consultants' Report⁶ now being implemented. They constitute an analysis of the causes underlying an evolution in Canadian urban planning which is already proceeding.

The authors treat the change from 'planning by commission' to 'planning by municipal government' as a logical evolution of the urban planning function. Those technical studies which require specialist qualifications can then be assigned so as to employ the full range of specialist resources which the large city has within its own staff. The expression to Council of wider issues in public reaction to proposals will remain the business of an advisory group of appointed laymen—who need no longer spend long hours trying to master technical details. The submission of specialist advice and expression of public opinion are made through a Council committee to the whole Council, which must take the ultimate decision. Appeals from this decision by individuals claiming injury would be made to higher authority: to the provincial Minister. Those whom the city will employ for their planning qualifications will have different functions in relation to preparing programs of public work and to regulating privately sponsored development. The former would be an interdepartmental co-ordinating function; while the latter would be a departmental routine, following understood codes and not

unlike similar work in other single departments.

The preparation of programs of municipal works, together with advice as to their financing, is a different job from the preparation of the former Master Plan by an honorary Commission. Necessarily the staff-prepared program will have the unanimous support of affected municipal department heads, and can be extended only over a limited number of years: it is 'term planning' rather than 'visionary planning'. The very appearance and meaning of the resulting drawings and documents will differ as a result of this distinction. The 'term plan' may not look so far ahead, but it can be more closely followed and therefore may be expected to assume greater importance and reality in the eyes of all concerned, whether publicly or privately, in the City's development. The downfall of past plans has too often been that no-one thought them real at all.

* * *

We have appended a remark made independently by a British Columbian now in the United States⁷, because it re-states the logical roles of those who tender professional advice to governments; it places the social analysts and urban artists in respect to those elected to appraise their trends and act on their schemes. Councillors, it is suggested, need to be very well-informed clients. A purpose of these pages is to contribute to that end.

¹ *Private and public investment in Canada 1926-51*. Canada, Dept. of Trade and Commerce, 1951.

² This same situation was described by R. A. Walker in *The planning function in urban government*, after examining experience in the United States up to 1938. The work was published by the University of Chicago Press, and a second edition (1950) is distributed in Canada by W. J. Gage & Co., Toronto.

³ Presentations bearing on the question "Does Ontario Planning Legislation Provide an Adequate Urban Planning Agency?" were given by Miss Norah McMurray and by members of a panel under the chairmanship of Prof. A. P. C. Adamson, at a Conference held by the Ontario Division of CPAC in Toronto, October 19-20, 1951. Proceedings are to be printed.

⁴ *Planning legislation in Canada*; a report by Harold Spence-Sales to Central Mortgage and Housing Corporation. Ottawa, the Corporation, 1949. (Material largely collected in 1947).

⁵ *A report on the City of Edmonton*. . . by J. Bland and H. Spence-Sales, 1949.

A report on the City of Sudbury. . . by J. Bland and H. Spence-Sales, 1950.

A report on the City of Prince Albert. . . by H. Spence-Sales and J. Bland, 1950.

The urban development of greater Corner Brook, a report. . . by John Bland and Harold Spence-Sales, 1951.

in addition to the present one on Vancouver, and work currently being done.

⁶ *Report upon the establishment of a planning department in the City of Vancouver* by Harold Spence-Sales and John Bland. Vancouver, the City, 1951.

⁷ Extracted from a paper on 'Creative Urbanism' based on a lecture given at the University of Houston, Texas; as published in *The Town Planning Review* (Liverpool) Vol. XXII, No. 3 (Oct. 1951). The author is Director of the Graduate Program in City Planning at Yale University.

L'Organisme canadien d'urbanisme en évolution

Les conseils municipaux du Canada n'ont pas tous recouru aux mêmes rouages en vue d'obtenir des conseils au sujet de l'accroissement méthodique de nos villes. Toutefois, les quelque deux cents d'entre eux qui ont pris des dispositions particulières à cette fin, s'en sont généralement tenus à une méthode quelque peu différente de celle qui est pratiquée aux Etats-Unis, mais qui s'en rapproche plus que de celle qui est en usage en Angleterre. A la vérité, il s'agit d'un mélange des deux. En effet, bien que beaucoup de conseillers américains en urbanisme aient travaillé au Canada, nos lois municipales, sauf dans Québec, sont plutôt calquées sur celles de Grande-Bretagne et les lois provinciales en matière d'urbanisme s'inspirent souvent des dispositions que Thomas Adams nous a léguées comme modèle il y a trente ans. De façon générale, par conséquent, nos administrations municipales ont obtenu leurs conseils en urbanisme de Commissions ou Offices consultatifs formés de citoyens; dans plusieurs provinces, il est interdit de recourir à d'autres moyens quand il s'agit de dresser les plans municipaux. Une telle mesure repose sur deux arguments principaux: l'enthousiasme dont étaient l'objet les organismes municipaux non officiels, il y a cinquante ans, et la méfiance qu'on entretenait à l'époque à l'égard des hommes politiques locaux.

Mais l'organisation des affaires locales, y compris la direction à donner à l'égard des modifications physiques et de l'expansion, est devenue de plus en plus compliquée et onéreuse. Un relevé effectué récemment par le gouvernement fédéral¹ indique que, depuis six ans, l'ensemble des travaux municipaux entrepris annuellement au Canada ont doublé. Le principal article au programme des conseils municipaux a été les décisions visant les biens durables relevant tant des gouvernements que des particuliers. Les questions déferées aux organismes volontaires d'urbanisme sont devenues beaucoup plus nombreuses et complexes et exigent un grand effort de la part de ceux qui ont été désignés en vue de fournir leurs conseils dans leurs temps libres².

On a commencé à rechercher de meilleures façons de diriger l'expansion urbaine. Pas plus tard qu'au récent congrès de notre Association en Ontario, on s'est demandé si les organismes indépendants conventionnels étaient appropriés³. On préconise d'autres formes d'organismes consultatifs et on les met à l'épreuve.

Depuis 1946, le comité d'urbanisme de l'Université McGill a poursuivi les recherches les plus assidues à cet égard. Son président a effectué, par tout le pays, le relevé des lois relatives à l'urbanisme qui comportent une

aide accordée sous le régime de la loi nationale sur l'habitation⁴. De concert avec ses collègues, il s'est beaucoup intéressé à une étude de ce qu'accomplissent les municipalités à l'égard de l'urbanisme. Grâce à ces recherches, nous possédons des documents sur la façon dont les municipalités d'au moins six provinces tirent parti des pouvoirs dont elles disposent en matière d'urbanisme⁵. En conséquence, on a modifié les lois et les méthodes. L'exemple le plus frappant nous est fourni par Edmonton, dont nous espérons parler davantage au cours de l'année; cette ville possède un comité du conseil municipal qui, sur les questions relatives à l'urbanisme, obtient des avis *techniques* directement d'un groupe de chefs des services municipaux qui travaillent de concert avec l'urbaniste titulaire. Les avis ainsi reçus ont tout autant de valeur que ceux que reçoit le conseil municipal à l'égard d'autres questions et, à la vérité, tout autant que les conseils en matière d'urbanisme que reçoivent les conseils municipaux en dehors de l'Amérique du Nord.

Les propositions des professeurs Spence-Sales et Bland peuvent être adoptées ailleurs, tout comme on les a adoptées en Alberta. Et c'est alors que viendra le jour où les commissions volontaires seront libérés de la tâche onéreuse de servir d'intermédiaires entre les échevins et les spécialistes à leur emploi à l'égard de points techniques. Une telle évolution, une fois qu'on se sera rendu compte de sa valeur, trouvera bien peu d'opposition de la part de ceux qui tiennent à améliorer nos villes.

Il eut été des plus facile de préconiser un autre organisme là où le régime ordinaire d'une Commission d'urbanisme a donné de piètres résultats; mais, à Vancouver, elle a fonctionné avec autant de succès que n'importe où ailleurs. Il faut toutefois remarquer que, même là, la Commission *elle-même* a souligné les faiblesses qu'elle comporte nécessairement et fortement préconisé l'institution d'un service municipal d'urbanisme plus étroitement lié aux autres organismes municipaux. Le conseil municipal de Vancouver a accepté cette proposition et il a demandé à MM. Spence-Sales et Bland d'établir les rouages appropriés aux fins de diriger l'expansion matérielle de la ville. Les extraits suivants sont tirés du rapport obtenu des spécialistes consultés qu'on est actuellement à mettre en oeuvre⁶. Ces extraits constituent une analyse des causes de fond de l'évolution de l'urbanisme déjà en oeuvre au Canada.

Les auteurs considèrent comme une évolution normale le changement de l'urbanisme effectué par des Commissions en urbanisme relevant des administrations municipales. Les études techniques qui requièrent les connaissances de spécialistes seront alors réparties de telle sorte

que les villes importantes peuvent recourir aux connaissances de tous les fonctionnaires spécialisés qu'elles ont à leur emploi. Un organisme consultatif composé de profanes fera connaître au conseil municipal les questions plus générales en fonction des avis de la population et il n'aura plus à consacrer tant de temps à résoudre les questions d'ordre technique. Un comité formé de membres du conseil municipal fera connaître à ce dernier l'avis des spécialistes et du public. C'est le conseil dans son ensemble qui doit prendre les décisions définitives. Les particuliers qui se croiront lésés par suite de ces décisions pourront en appeler à une autorité supérieure, soit le ministre provincial. Les employés municipaux ayant une formation particulière en matière d'urbanisme auront une fonction différente, selon qu'il s'agira de dresser des programmes de travaux publics ou de réglementer les entreprises relevant des particuliers. Dans le premier cas, leur tâche consistera surtout à assurer le lien entre les services, tandis que, dans le second, ils s'acquitteront en somme des fonctions ordinaires des employés municipaux qui voient à ce que soient observées des règlements bien précis, tâche qui, après tout, est celle de tous les services d'une municipalité.

La préparation de programmes de travaux municipaux, y compris les avis relatifs aux moyens d'en supporter les frais, n'est plus la préparation du programme d'ensemble confiée jusque-là à une Commission volontaire. Il va de soi qu'un programme préparé par le personnel aura reçu l'appui unanime de tous les chefs de service intéressés et sa réalisation ne peut être répartie que sur un certain nombre d'années: c'est un programme défini plutôt qu'à longue portée. C'est pourquoi les dessins et documents qui en résulteront auront une apparence et un sens différents. Il se peut que le programme restreint ne vise pas aussi loin, mais on pourra le suivre de bien plus près et, en conséquence, tous ceux qui s'intéressent à l'expansion de la cité, soit les autorités municipales, soit les particuliers, y attacheront vraiment une plus grande importance. L'échec des programmes n'a-t-il pas été, par le passé, que personne ne les croyait réalisables?

Nous avons ajouté une remarque désintéressée d'un citoyen de la Colombie-Britannique qui vit actuellement aux Etats-Unis⁷, parce qu'elle rappelle le rôle que doivent normalement remplir ceux qui fournissent des avis professionnels aux gouvernements et indique la fonction du travailleur social et de l'urbaniste par rapport à ceux qui, ayant été élus par le peuple, ont pour mission d'évaluer leurs tendances et de prendre des décisions à l'égard de leurs programmes. On voudrait que les conseillers deviennent des clients bien renseignés. Notre *Revue* et les extraits qu'elle publie visent une telle fin.

—La Rédaction

¹ Voir notes de renvoi, page 16.

PHYSICAL PLANNING IN VANCOUVER'S GOVERNMENT

Extracts from a Report to the Mayor and Council by Harold Spence-Sales and John Bland

IN THE development of local government most municipal functions have grown by stages. The need for a new municipal service is often evoked by the interests or activities of private organizations stimulated by the enthusiasms of individuals and groups. Government is then influenced to embark upon the services that are advocated, and when first taken over such services are usually administered on behalf of government by an advisory body. As experience is gained, and as the magnitude of the undertaking increases, the services are taken over by the government and fused with other functions. The custodian duties of the advisory body are relinquished as a whole or in part.

The concept of planning as a function of local government is found in the municipal acts or codes of each of the provinces of Canada, whereby local governments may exercise a rudimentary control over the use of land. Later, and as a result of the enthusiasms of various lay and professional bodies, planning statutes were enacted in some of the provinces. The simple concept of the control of the use of land contained in municipal acts was thus widened—planning could then be undertaken on behalf of a local authority by an advisory or custodian body, usually called a town planning commission. More recently, and because of the increasing magnitude of planning in the larger urban areas, legislation has been enacted whereby urban planning may be undertaken as a prime function of local government relieved of some or all of its custodian aspects. A change from planning by commission to planning by municipal government is taking place.

In British Columbia the Municipal Act prescribes the simplest form of control over the use of land that may be exercised by local government. Because of the enthusiasm of the citizens of Vancouver, and due to the efforts of the Vancouver Branch of the Town Planning Institute of Canada, the Town Planning Act was passed by the Legislature in 1925. The Act widened the scope of control over the use of land set out in the Municipal Act—the function of planning was envisaged as a custodian undertaking whereby a planning commission could be established to guide a municipal authority. Since 1925 the scope of the Act has been widened by the addition of a variety of provisions, but the concept of planning by commission remains as the intent of the statute.

Recently, and again in the City of Vancouver, the limitations of planning by commission have been recognized by lay and professional bodies, and the Town Planning Commission itself has recommended and gained the approval of Council to set up a Planning Department within the civic administration. The Commission has expressed the opinion that the arduous duties imposed upon it with respect to technical and administrative matters are now beyond its ability. The recommendation, in effect, is intended to relieve the Commission of the complexities of technical and administrative procedures so that it may the better exert its efforts to enable Council to determine broad planning policy.

Thus planning functions in the City of Vancouver have evolved in a normal way—the change from planning by commission to planning by municipal government is

Vancouver, port de mer où se montre une croissance vertigineuse: population métropolitaine, 550,000.

Photo O.N.F.



not a revolutionary change but one which, because of the growth of the City and the increasing complexity of municipal responsibilities, is to be expected.

PLANNING BY COMMISSION

The Town Planning Act provides that Council may by by-law establish a Town Planning Commission to assist it in an advisory capacity in carrying out such powers and provisions of the Act as the by-law establishing the Commission shall prescribe. The By-law of the City of Vancouver, No. 2048, established the Commission to assist the Council in an advisory capacity within the full meaning and intent of the Town Planning Act.

Thus the Commission was required to prepare a plan for the comprehensive development of the municipality, to prepare a zoning by-law, and generally to advise upon matters pertaining to town planning. In order to exercise these functions adequately and effectively, the Town Planning Commission itself has created no fewer than nine sub-committees; employed the services of a distinguished firm of planning consultants; and has been assisted technically and administratively by an Executive Engineer and his staff. The budget, provided by the Council, has risen from \$4,000 in 1927 to \$17,000 in 1950.

In broad terms a set of plans for the future development of the municipality is contained in the various reports prepared by the Town Planning Commission. None of these plans, except the Major Street Plan, has been presented to Council for adoption, nor has Council adopted the Major Street Plan, or recent revisions to it. Nevertheless, the set of plans has been used by the civic departments, and by the School Board and the Parks Board, as a guide wherever practicable. Thus the general intentions of the Act relative to the preparation of plans that would guide the municipalities have been fulfilled. With respect to the Zoning By-law, the responsibilities of the Town Planning Commission have been fully carried out and the provisions of the Act have been complied with in every detail. In its advisory functions, the Commission has rendered great assistance to Council.

In effect, the Commission has discharged its responsibilities with competence and thoroughness, though it has met with difficulties that are inherent in the relationship between an advisory body and local government when a duality of functions exists over complex technical and administrative matters. The embarrassments experienced by both Council and Commission are not due to conflicts of personalities, or to deliberate obstruction, but to confusion of responsibility in an undertaking of great magnitude and complexity.

To solve the difficulty it is now recognized that a permanent and well devised organization for planning should be established within the city administration, and that the function of the Commission, as an advisory body to Council, should be unhampered by technical and administrative detail.

PLANNING BY MUNICIPAL GOVERNMENT

The overall purpose in planning by municipal government is to coordinate all functions of the municipality that bear upon physical development, so as to conserve resources in attaining the development of the urban area. Two critical considerations arise from this generality—formulating policy and implementing policy.

The determination of planning policy depends upon the presentation of technical and administrative advice, upon the expression of public opinion, and upon the safeguarding of individual rights. Under planning by commission these three aspects are merged in the statutory responsibilities of a town planning commission. In planning by municipal government the technical and administrative functions are transferred to the civic administration, the expression of public opinion is detached from the trammels of technical and administrative procedures, and the safeguarding of equity is carried up to higher authority.

The purpose in delegating the technical and administrative functions of planning to the civic administration is to effect coordination, and to bring into play for planning purposes the totality of skills, purposes and duties of various departments of the municipality concerned with aspects of physical development. Thus there is brought to bear upon planning proposals a wider range and quality of technical ability, constantly exercised within a coordinated framework, and uninfluenced by external pressures.

The magnitude of undertakings that come within the compass of coordination is such that it should not devolve upon a single department. To achieve the utmost concern and responsibility of the municipal administration, no one department would, in itself, be competent to undertake the whole responsibility for planning, no matter how elaborately measures for inter-departmental coordination were devised. Unless the responsibilities for planning devolve collectively upon those departments specifically concerned with the physical development of the municipality, the quality of coordination and the contribution of technical skills will be impaired.

It must, however, be recognized that a planning department by virtue of the special attributes of a city planner, is able to exercise a stimulating and creative influence upon urban development. The great contribution that a city planner can make in civic administration is the infusion of planning concepts that will give a creative impetus to otherwise prosaic functions.

Thus it seems appropriate that a coordinating departmental body should be established within the municipal organization, charged with a joint and several responsibility to advise Council upon technical and administrative aspects of planning. The managerial functions of each department included in the coordinating body require to be kept separate and distinct, because of their direct participation in planning it can be assumed that such functions will be undertaken with due integration.

In the determination of policy matters, therefore, a planning department within the civic administration would act in concert with the coordinating body—influencing it by virtue of its particular attributes, but not overriding it. . .

In well organized municipal administration it is important to prevent relationships with external agencies or groups that could be employed by a department to engender support in conflict with the stated policy of the (elected) local authority.

It may be thought that the grouping of departments, for a particular purpose would tend to exercise, on the one hand, an undesirable bureaucratic influence, and on the other, an impersonal attitude towards the interests of the public. The appropriate safeguard against such developments lies primarily in the traditionally recognized authority of local government to decide finally upon matters of policy with which it is charged. Nevertheless, the duties delegated to the departmental body require to be clearly prescribed and limited to technical and administrative advice, and in no respect with determining policy. Moreover, it is essential to mitigate against bureaucratic domination by enabling the expression of public opinion to be voiced at the critical moment at which policy is determined.

In planning by commission the expression of public opinion is projected into technical and administrative ramifications; in planning by municipal government the expression of public opinion should not be able in any way to affect the technical considerations involved in the preparatory stage of planning proposals. This residual function, remaining after the transfer of technical and administrative considerations to the civic administration, is of the utmost significance in safeguarding the public interest. The agency for the expression of public opinion requires to be reconstituted so as to exert direct, positive, and well informed influence upon the local authority on general planning matters. To do so effectively the agency ought to be kept informed of the generalities of technical and administrative matters as they are being formulated.

The growing scope of planning throughout Canada tends to place heavy responsibilities upon Provincial Governments in administering their planning statutes, particularly in respect of amendment and appeal. It is often stated that the exercising of provincial authority over a municipality impedes the purposes of local government by creating unnecessary and unwieldy bureaucratic controls. It is however essential that in municipal functions which affect property and individual liberty to a greater extent than other municipal responsibilities, a superior appeal authority must be recognized. In planning legislation across Canada this aspect of equity has been carefully nurtured by clearly establishing the authority of the minister charged with administering planning legislation. Such power is not exercised merely to impose bureaucratic control, but to assist and to give

purpose to planning—technically, administratively, politically. In particular, the right of appeal to the Minister can not only ensure equity, but also add support to the planning purposes of a local authority.

IMPLEMENTING POLICY

The scope of planning is necessarily limited to the defined public purposes of local government upon which effective action may be taken. In general, and throughout Canada, these purposes deal with streets, public open spaces, public buildings, utilities, and the control of the use of land. The function of planning is to *allocate* and control the use of land for the development of the municipality as a whole. The actual *execution* of specific works is beyond the strict purview of planning. Thus any implementation of a plan aims primarily at making land available for a specific public undertaking to be begun.

In planning by commission, proposals for the implementation of the plan may be initiated by the commission. In planning by municipal government, initiation should rest solely with the Council of the local authority—the coordinating body within the civic administration being responsible for advising the Council upon the initiation—so that development takes place in a balanced and coordinated manner.

Upon the approval of the local authority that a specific undertaking is to be embarked upon, the execution of works should devolve directly, and without further ado, upon the department concerned with the work.

In planning by commission the range of the plan, within the generality of defined public purposes, is one which envisages the comprehensive development of the area over an extended period of time. By custom and by the intent of enabling legislation, planning proposals are expected to have a breadth that is farsighted and visionary. Theoretically the degree of coordination over the elements of the plan may well be thorough. In reality, coordination is superficial, concerned as it is with the fusion of long-term proposals that can be carried no further than generalities.

Upon the approval of a plan prepared by a commission in its advisory capacity, it is intended to become binding on both the public and the local authority, and any public improvements implementing the plan are required to comply strictly with the plan without any marked deviation. Schemes for the implementation of the plan are expected to come about as circumstances permit. The breadth of the plan does not allow for any clear-cut programming and timing of works to be considered. The ingredients of the plan are too great in scale and vast in financial implication to commit the planning authority to pursue a positive and clear-cut policy for the fulfilment of the plan. Thus arises the seeming conflict between the intention of the plan and its fulfilment.

In planning by municipal government the content of

the plan must also be restricted to the defined public purposes, but it is limited to works that can positively be undertaken within a foreseeable period of time. The farsighted and visionary aspects of planning, which it is essential to maintain in planning by municipal government as much as in planning by commission, underlie the specific improvements that are to be undertaken. They do not however need to be indicated as the dominant characteristics of the plan.

Thus, in planning by municipal government, the scope of the plan is relatively restricted, but it is devised as one which is truly realistic and achievable within the period which it is intended to cover. Moreover, underlying the proposals there exists a degree of positive coordination, a fusion . . . of both public and private undertakings, that is totally beyond the scope of planning by commission. In contrast to the broad or *master* plan devised under planning by commission, a *development* plan is required in planning by municipal government. The purpose of the development plan and its fulfilment are related matters.

TERM PLANNING

Circumstances arising from the extraordinary population increase and growth of the complexities of administration have precipitated the necessity of term planning in all the public undertakings in the City of Vancouver. The municipality's \$50,000,000 ten-year plan of capital expenditures is an instance; and it finds reflections in each of the several departments or authorities responsible for one or another of the defined public purposes. There has been a thoroughly planned program of public works; an expansion program for school buildings; a development program for parks; a conversion plan for the public transit system; and others. Each of these must necessarily be limited to a foreseeable period of time. The coordination of these programs with each other is not formally attempted.

Private proposals, far greater in number and in total value than the public undertakings, are being formulated for an even shorter period of time, although without reference to the plans of the public undertakings. No facilities whatever for the coordination of private and public undertakings have been explored.

Thus, the type of plan that is required to deal comprehensively with the totality of major undertakings in a large city such as Vancouver, so that coordination as a whole and in detail is achieved, must of necessity be a specific one—embracing those aspects of development that will take place within a foreseeable period of time. In order to establish a clear policy for development, a particular kind of plan is necessary when planning by municipal government is to be embarked upon.

A 'Development Plan' therefore should be prepared, indicating proposals for the defined public purposes of the local authority that can be undertaken within a period of, say, 10 years. The Development Plan should consist

not only of a map indicating the pattern of streets, public open spaces, public buildings, and a generalized land use, but also of a program of works that includes capital expenditure and the timing of operations.

ORGANIZATION AND DELEGATION OF DUTIES

To coordinate technical and administrative matters bearing upon planning, a departmental body consisting solely of technical and administrative members should be established within the civic administration, embodying also the technical officers of particular private and public undertakings concerned with urban development.

We therefore recommend that Council should appoint a Technical Planning Board, and delegate to it the powers to prepare a development plan; a zoning by-law and any other scheme of implementation of the development plan; and to advise it generally upon technical and administrative matters relating to planning. The Council should authorize the Board to appoint additional technical members from organizations outside the civic administration concerned directly with the matters affecting urban development. The Technical Planning Board should be permitted to seek the advice of such public and private undertakings as lie outside the civic administration concerned with aspects of the physical development. . .

The membership of the Technical Planning Board should be as follows:

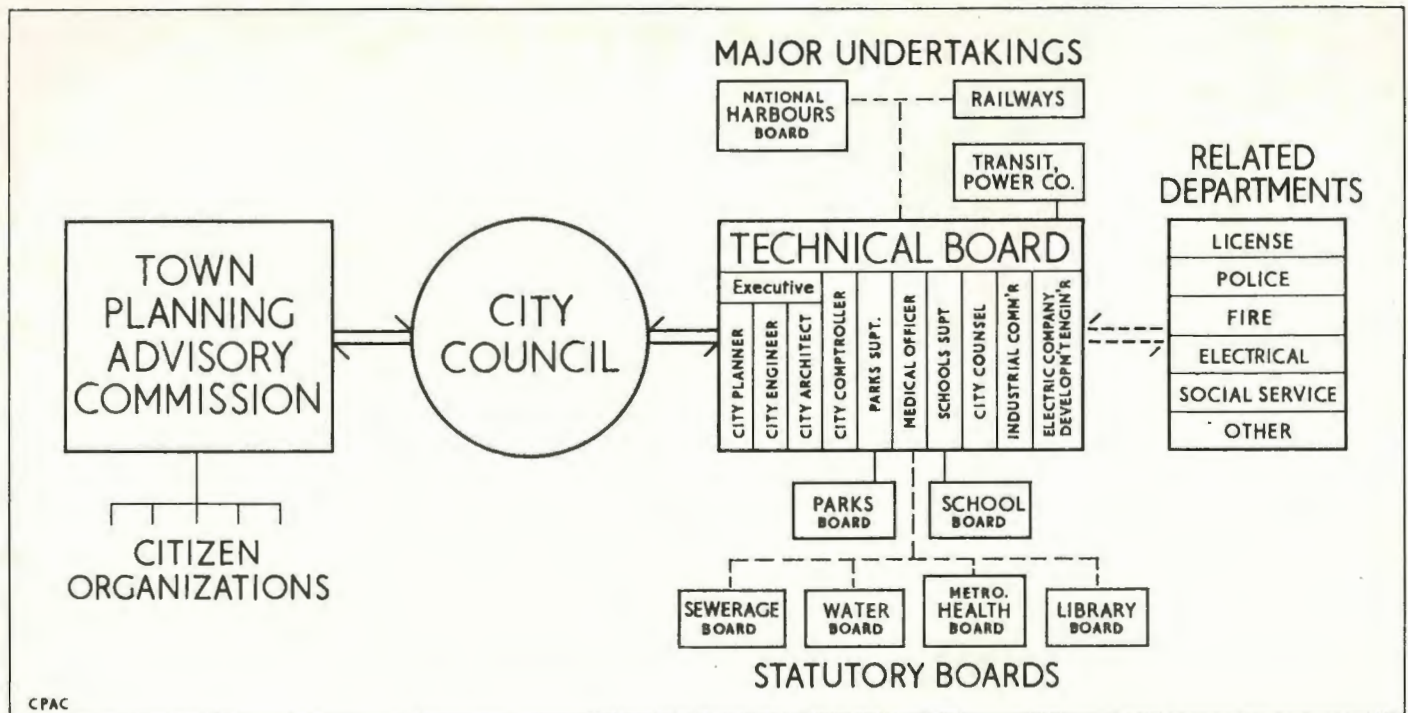
- The City Planner
- The City Engineer
- The Corporation Counsel
- The City Comptroller
- The City Architect
- The Industrial Commissioner
- The Senior Medical Health Officer

The City Planner should act as Chairman and consideration should then be given to appointing the following additional members:

- The Superintendent of Schools
- The Superintendent of Parks
- The Development Engineer of the B.C. Electric Railway Co.

It is suggested that the Executive of the Board might consist of the City Planner, the City Engineer, and the City Architect. The Board should be held jointly and severally responsible for all matters presented to Council; all proposals forwarded to Council should carry the unanimous decision of the Board; and every member of the Board should have equal voting power. The Board should draw into its deliberations, as circumstances require, any other department of the civic organization which is specifically involved.

Thus, the Technical Planning Board would consist of ten members, each directly concerned with technical and administrative responsibilities bearing specifically upon the physical development of the urban area. It should, as circumstances require, call upon the National Harbours Board, the railway companies, the Sewage and



Correspondance administrative en matière d'urbanisme.

Drainage Boards, the Water Board and the like to advise it concerning matters upon which it may be deliberating.

The purpose in recommending joint and several responsibility and unanimity in decision is to ensure that every proposal submitted to Council has been properly and carefully coordinated, and that the departments of the civic organization specifically concerned are clearly responsible, together with their colleagues.

For the expression of public opinion upon planning matters submitted to Council by the Technical Planning Board, a Town Planning Advisory Commission should be set up for the purpose of advising Council with respect to general planning matters.

It is therefore recommended that Council should appoint a Town Planning Advisory Commission to advise it with respect to general planning matters and that the membership of the Advisory Commission should be limited to twenty members—five to represent statutory bodies and fifteen to be nominated by various citizen organizations concerned with the physical development and general well-being of the city, and to be appointed by Council.

PLANNING PROCEDURE

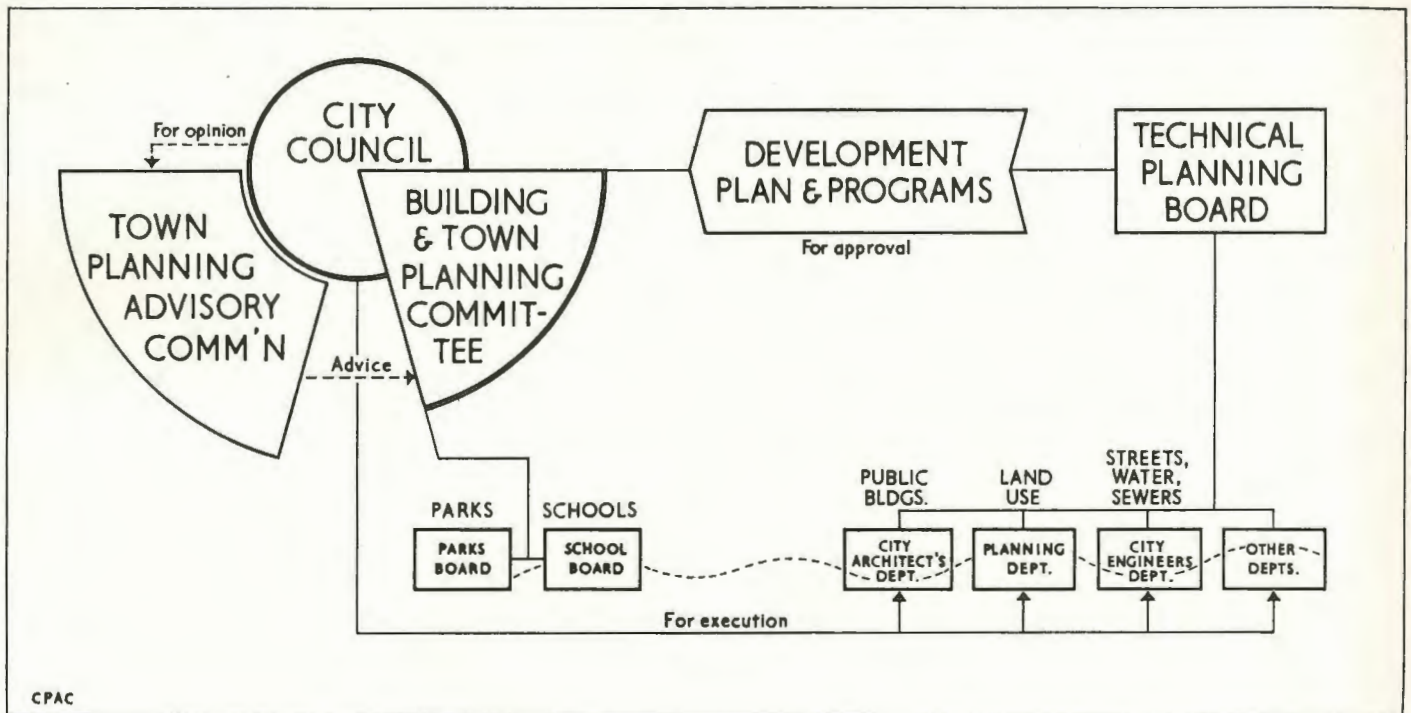
Upon establishment of the Technical Planning Board, planning procedure will commence. It will be the responsibility of the Technical Planning Board to prepare and present for approval to Council a development plan consisting of a map indicating, broadly, the pattern of streets, public open spaces, public buildings, and the

generalized concept of land use, based on a program of public undertakings to be completed within a specified period of, say, five years. The object to be attained in gaining the approval of Council for the development plan is the definition of the broad policy to be followed during that period in the development of the municipality as a whole. . .

Prior to the submission to Council of the development plan and its accompanying program, it will have been the duty of the City Planner, on behalf of the Technical Planning Board to have presented the Town Planning Advisory Commission with the content and scope of the proposals, due time having been allowed before the public hearing for sufficient consideration to have been given to the proposals by the Commission.

On behalf of the Board, and as Chairman, the City Planner would then present the development plan to the Building and Town Planning Committee (of City Council). At a public hearing the Town Planning Advisory Commission would present its observations upon the generality of the proposals.

Assuming that no amendment to the proposal is required following the public hearing and that the Building and Town Planning Committee has approved the proposal, it is then passed to Council for its approval. Thereupon it is transmitted to the Minister of Municipal Affairs for his approval, upon which the development plan then becomes operative. The development plan then serves as a guide for various public undertakings, which implement the plan as and when necessary.



Chemins que suivent les propositions d'urbanisme.

IMPLEMENTING THE DEVELOPMENT PLAN

The operative stage of planning by municipal government now commences. The content of the development plan and its program are necessarily limited to those defined public purposes upon which the local authority is empowered to act. No item lying beyond the defined public purpose can logically be included as it is not a matter for specific implementation.

By virtue of the duties imposed upon the Technical Planning Board, the initiation of schemes of implementation is their responsibility, discharged by preparing and presenting specific items which gradually lead to the achievements that the development plan sets out to attain.

In general, the procedure to be followed with respect to an item of implementation might be as follows. The Technical Planning Board, bearing in mind the pattern of evolution which has been determined, would decide that a certain item now requires to be undertaken. The Board refers the matter to the particular department established to undertake the execution of such works. That department, with the assistance of the City Planner, then proceeds to prepare an initial plan in which every consideration has been given to coordination with all matters affected both directly and indirectly by the proposal. The preliminary scheme is then presented to the Technical Board as a whole. Assuming that no amendment requires to be made, and that the proposal has the unanimous support of the Board, it is then pre-

sented to the Building and Town Planning Committee of Council for its approval. Again, the Town Planning Advisory Commission will have been informed in sufficient time respecting the general implications of the proposal. When the matter is under consideration by the Building and Town Planning Committee, the Commission, if it wishes to be heard, will be able to express its opinion. Upon approval, the proposal is presented to Council. Upon the approval of the Council to undertake the work, the proposal is then passed to the particular department concerned with execution.

Special reference needs to be made to proposals dealing with schools and parks, as both the School Board and the Parks Board are entitled to proceed with the execution of works without reference to Council. They would, presumably, be represented on the Technical Planning Board by their technical officers who would thus be concerned with the general development plan and schemes for implementation. As the Technical Planning Board cannot appropriately initiate schemes of implementation dealing with schools and parks, any proposals respecting their implementation should be put forward by the School Board or the Parks Board to the Technical Planning Board for its consideration. Before executing a scheme of implementation, the Boards should present their proposals for the information of the Building and Town Planning Committee which could then afford the Town Planning Advisory Commission the opportunity to present their opinions.

THE ZONING BY-LAW

A critical instrument of implementation of the development plan is the Zoning By-law, by which the generalized land use indicated in the development plan is brought into effect.

The prime responsibility for devising a zoning map and the necessary prescriptions that accompany it falls upon the City Planner whose principal duty is to exercise control over land use. After due consideration of the various factors which call for coordination in regulating the use of land, the City Planner would present his draft proposals for the Zoning By-law to the Technical Planning Board for their consideration and approval. Upon the unanimous approval of the Board, the City Planner presents the proposed Zoning By-law to the Building and Town Planning Committee for consideration and public hearing. The Town Planning Advisory Commission will have been informed of the scope and purposes of the Zoning By-law in sufficient time to enable it to present its opinion upon the generalities of the By-law. Assuming that no amendment is necessary the Committee then transmits the By-law to Council for its approval. The By-law is then presented to the Minister of Municipal Affairs and only becomes effective upon his approval. Thereupon the administration of the Zoning By-law becomes the sole responsibility of the City Planner.

AMENDMENTS

The Technical Planning Board is responsible for advising Council on amendments. In the case of an amendment to the Development Plan the Technical Planning Board would necessarily delegate to the City Planner the responsibility of presenting to it the draft amendment, due coordination with other departments having been undertaken. Upon the unanimous approval of the Board, the amendment is then presented by the City Planner to the Building and Town Planning Committee of Council, which calls for a public hearing and considers the opinion of the Town Planning Advisory Commission. If approved, the amendment is then presented to Council, whereupon it is transmitted to the Minister for his consent. The amendment then becomes operative. . .

It is understood that matters of implementation or amendment originating with the Council would be sent to the Technical Planning Board for report, and furthermore, such matters originating with the Town Planning Advisory Commission would be presented to Council and then sent on to the Technical Planning Board.

RELATIONSHIPS WITH OTHER CIVIC DEPARTMENTS

Council decided by resolution to establish a separate Planning Department within the civic administration. It would hamper the city planner if his duties were predetermined to such an extent that he had little freedom of office. His responsibilities and duties are therefore considered in broad terms.

The critical responsibilities of the City Planner are two. As head of a civic department he must be primarily responsible to Council. As part of the departmental coordination, he is responsible to the Technical Planning Board.

The City Planner, by virtue of his training and outlook, must of necessity be free to exercise his abilities within the civic administration so as to give stimulus to the planning of the urban area. His attributes should be recognized and cultivated, yet he should not dominate the civic organization nor embarrass his colleagues by adopting methods that run counter to the concept of departmental coordination that is advocated.

The duties of the City Planner are, in the main, two: general and managerial. The general duties of the City Planner, relative to the preparation of the development plan and its implementation, will occupy most of his time. These duties should not be over-specified, as much is dependent upon the free and liberal manner in which the Technical Planning Board recognizes and uses his abilities to the full. As part of his duties, the City Planner should represent the Technical Planning Board in all matters relating to planning activity, metropolitan and regional.

The managerial duty to be specifically delegated to the City Planner is the administration of the Zoning By-law. This will entail the transfer of organization and staff at present established in the Building Department to administer the Zoning By-law. . .

In addition to his duties respecting zoning, the City Planner should also exercise control over subdivision in general and in particular respects. We have recommended elsewhere that the scope of planning legislation should be extended so as to be able to bring about adequate planning control over subdivision without impairing procedures required under the Land Registry Act. The form of control over subdivision that is recommended may not come into effect for some time, but in the interim it is recommended that the subdivision control exercised by virtue of the Land Registry Act within the Engineering Department should be referred to the City Planner. Over and above compliance with the Land Registry Act, all matters relating to the subdivision of city-owned land and any other subdivision projects should be controlled by the City Planner. . .

STAFF

In order to effect an appropriate degree of coordination throughout the administration, each technical department should have within its organization an officer who, by training or experience, is aware of the scope and purposes of urban planning. Thus it would be assured that all departments concerned with the physical development of the area are planning-conscious. Over and above this general diffusion of technical skill having an awareness

of planning, it is important that the Planning Department itself should be adequately equipped with both technical, administrative and secretarial staff. . .

. . . The total strength of the Planning Department at its initial stage, would be the City Planner, a deputy, three assistant planners, the zoning administrator, two zoning assistants, two clerks, two secretaries and two clerical assistants. The total salary budget for the department should not be less than \$55,000. . .

THE TOWN PLANNING ADVISORY COMMISSION

The setting up of the Technical Planning Board may, without due safeguard of the public well-being, exert undue influence upon Council; and it may, in the pursuit of its activities, neglect equity in its dealings with individuals. Because of the centralization of administration, the Council itself may also tend to neglect individual liberties. Any such tendencies require to be restrained, and only an agency appropriately established can exert the necessary correctives. (This agency, it is recommended, should be the Town Planning Advisory Commission.)

To be well informed upon the manner in which planning is progressing, either positively or in neglect, the Commission requires to be kept fully aware of the technical and administrative considerations that are being pursued by the Technical Planning Board.

The statutory memberships in the Commission should continue; but the number of other members should be increased from nine to fifteen, drawn from the professions and from citizen bodies specifically interested in the physical well-being of the City of Vancouver.

It is therefore recommended that an amendment to the Town Planning Act be sought whereby a Town Planning Advisory Commission consisting of five ex-officio members and fifteen appointed members may be established by Council to advise it upon general planning matters. As soon as it is proposed to embark upon planning by municipal government, the Town Planning Advisory Commission should be set up.

With respect to keeping the Town Planning Commission fully informed of the manner in which technical and administrative considerations are proceeding in the Technical Planning Board, it has been suggested that the City Planner might be responsible for keeping the Commission abreast of affairs. In regard to the various items which will require constantly to be presented to Council for approval by the Technical Planning Board, it has been recommended that all papers and relevant information should be presented to the Commission in good time to enable it to express its opinion when such matters are presented to Council.

In order that its affairs are appropriately handled, it is recommended that the Planning Department should provide secretarial services, and other assistance that the Commission may need. . .

METROPOLITAN PLANNING

The growth of the City of Vancouver and the municipalities immediately surrounding it has created a metropolis, in which very specific common problems respecting urban development arise. There are inadequate means for bringing into effect the forms of control that should mutually be agreed upon, particularly the control of the use of land. The setting up of the Lower Mainland Regional Planning Board has established the means by which regional development can be effectively co-ordinated, but the detail of planning control affecting the metropolis is beyond the scope and interest that may justifiably be exercised by the Regional Board. The main purpose of the Regional Board is to bring about a coordination of the major public undertakings, both provincial and local, which occur within the region, and to control the use of land as between agricultural interests on the one hand, and urban interests on the other. But with respect to the metropolitan area, specific technical consideration of a truly metropolitan character lie solely with the control authorities composing the metropolis.

It is therefore recommended that every effort be made to establish joint metropolitan planning so as to effect, in particular, a joint control of the use of land. It is not implied that the metropolitan authorities be divorced from the Regional Planning Board, but rather that they should work in support and in conformity with the regional body.

LEGISLATIVE MATTERS

Before proceeding, we feel it necessary to comment upon the frequently expressed opinion that enabling legislation in the United States provides the pattern to which statutory provisions for planning in British Columbia should conform. While much is to be gained in examining the legal measures adopted by various States, it is to be remembered that they do not enjoy the simple derogation of authority conferred by the British North America Act upon provincial government, in matters relating to local government. Constitutional complexities experienced in the United States do not exist in Canada to the same extent. Thus, the adoption of elaborate and involved procedures derived from the United States, tends only to increase difficulties that lie inherently in planning control. In particular, care needs to be exercised over the adoption of American ways for the control of the use of land with respect to both technical methods and administrative procedures. . .

The scope of planning in British Columbia will increase, as it has in the other provinces, and the provincial responsibility in administering the statute should accordingly be expanded. . . We therefore recommend that an amendment to the Act should be sought, whereby the Minister is called upon to approve the Development Plan after it has been approved by Council; that the Minister acts as approving authority with respect to any

amendment thereto, and to the Zoning By-law; and as the final appeal authority. These powers also need to be extended into Part IV of the Act dealing with regional planning. . .

In addition to general amendments which require to be made for the City of Vancouver, an over-all readjust-

ment of the Planning Act needs to be undertaken. In this respect it is important to bear in mind that the Act should not be distorted for the particular needs of the City of Vancouver, but that its provisions should be so devised as to enable planning by municipal government to be undertaken by any other local authority.

CIVIC DESIGNER, URBAN ANALYST AND PUBLIC CLIENT

by Christopher Tunnard

ORGANIZATION of the planning function would make clear-cut the role of the civic designer, restoring some of his early powers and reducing those of the socio-natural scientist. It would also prevent the assumption of specialized research powers by the civic designer who is very rarely qualified to undertake them. . .

A permanent dualism on the technical level is inherent in this suggestion. It is not to be imagined by any but the most confirmed technocrat that in our complex modern society the designer can encompass the function of the analyst or vice versa. Each should of course know enough of the other's technique to develop a common language. Neither should make decisions, which are thrown back where they belong, to the client whose responsibility is to society itself. The ancient art of trying to influence the client could still with profit be employed; there is little to fear from irresponsibility, however, when society actually exercises its planning powers.

Further, it is desirable that no-one in this organization on the technical level should call himself a 'planner'. He might be a civic or regional designer (probably not both nowadays because there is a dualism implied here also) or an urban analyst (but preferably a sociologist or economist or whatever his basic discipline happens to be): this in spite of the fact that all will be engaged in the production of plans. The client, however, is the real planner—a most important distinction which is often forgotten and is only occasionally remembered when a day of reckoning arrives. *It is absolutely essential for the future of planning that the client or program-maker be responsible for all important decisions, regardless of any unwillingness to assume this role.* This enables a democratic society to fix responsibility clearly, unhindered by the mysteries of technical jargon or drafting technique. It is obvious that the client will have to be better informed than he sometimes is now, in order to arrive at a proper decision; but decision-making, right or wrong, remains his task. . .

OFFICIAL ARCHITECTURE OF THE CANADIAN GOVERNMENT

from a study by Professor Eric Arthur for the Royal Commission on the Arts

THE statistics of Federal construction are recorded in the Community Planning Association of Canada brief to the Massey Commission, and from those it is evident that the Government of Canada is the largest customer of the building industry in Canada. This has not always been so. It has been said that federal outlay on capital account in 1949 (a year when official policy was to hold some works in reserve) was so great in dollar value as to prompt a comparison with the whole revenue of the Federal Government in 1939, or the whole national outlay on construction in the boom year of 1929. Parliament spent many more times in 1949, on housing alone, than it did on all ordinary public works in 1939. The federal program on so vast a scale has, therefore, reached its present proportions in a short space of time. Societies in other ages never saw so great a patron of architecture or so powerful a client. In the four years prior to January, 1949, more than eight billions had been spent on construction of which two billions had been spent on

Government account. It is to be expected under such abnormal circumstances, that the Government should prove to be a relatively inexperienced customer in this field.

The relationship between a prospective building owner and the professionals who are to help him fulfil his needs is always an intimate one. Even for a moderate sized house, the architect will wish to know what his client can spend, how much he or his wife entertains, or how much they entertain jointly; the age and sex of children and the likelihood of additions to the family in the future, etc. The success of the finished building will depend a good deal on what the client knows about himself, and how much of that knowledge he can impart to his architect. In designing the new buildings for Central Mortgage and Housing Corporation and Veterans' Affairs, one can imagine the amount of detail involved in this, perhaps modern, approach to architectural problems. Administrative heads of public agencies newly thrust into

this role cannot be expected to master it at once—and some of them may have infrequent opportunities to practise it.

The relationship is difficult whether the professionals are on salary or are private practitioners. It is especially difficult when no single individual in the instigating agency has a clear conception of the needs to be met in all parts of the project, and this is often the case in work for government departments. To secure an accurate and concise program of the functions of the project is the commonest difficulty encountered by private and public architects alike in relation to governmental works. The agency is apt to want to move in before it has really made up its accommodational mind.

An extension of the customary period for research into all departmental needs, both present and future, plus a greater time for the preparation of sketches and critical discussion of them, would in all cases produce better buildings. It would prevent changes during construction leading to 'extras', loss of time and, not infrequently, a break in the essential atmosphere of confidence between owner and architect.

The Federal Government, as a large, unapproachable corporate patron and client of architecture, will carry out satisfactory building programs only so far as it determines to surmount the hazards inherent in corporate capital enterprise, of which, in Canada, it is the uniquely elaborate example.

If the observations above have any validity, it would seem desirable that the Government should:

- (a) deepen respect for the local scenes and societies among which it builds;
- (b) seek to stimulate local improvements and techniques through its work;
- (c) give greater study to the functional requirements of its agencies;
- (d) endow some projects with flexibility as proper to shifting jurisdictions;
- (e) intensify concern for the convenience and comfort of public building occupants;
- (f) encourage continuous developmental planning wherever federal agencies have to build;
- (g) encourage competitions for major works throughout the country. The mere fact of the government holding a competition in order to achieve only the best for itself and a community, would stimulate civic pride and an appreciation of architecture. The co-operation of the Federal Government with the local Planning Board would be apparent. The public showing of the competitive drawings would be the climax (short of the finished building), to an educational process new in Canadian public life.

Only major works should be included under the above. Post offices and the like in the smaller towns should be done, as many are now, by local architects as a commission.

Pursuit of some such principles as these would result in federal works that would be sound in a far wider sense than permanence and reasonable internal conveni-



A structure erected for the Crown in the right of Canada at the end of the fourth decade of the Twentieth Century.

Photo N.F.B.

Voici un édifice érigé pour le compte de sa Majesté du droit du Canada à la fin de la quatrième décennie du XXe siècle.

ence. It should produce substantial, positive contributions to the architecture and interest of Canadian cities and towns.

It should preclude undue and erratic influences on official architecture from however persuasive a source. The present lack of purpose and principle in public building makes it an easy prey to personal whims and superficial suggestions.

If we can assume (a) that the Federal Government will continue indefinitely its role as a heavy subscriber to building activity; and (b) that it will act with increasing respect for the *genius loci* where it builds, certain steps could be taken to make government and municipal co-operation effective. Regional Physical Development Committees might be set up with a permanent officer of the Department of Resources and Development as chairman of each, and with officers of such departments as Public Works, Central Mortgage, Transport, and Health and Welfare as members—together with permanent officers of Provincial and Municipal agencies. The Regional

Committees in Britain chaired by officers of the Ministry of Town and Country Planning would look like a useful prototype.

At first sight, such Regional Committees would look like a new bureaucracy to be set up in Metropolitan centres. That is not so, as all the officials mentioned, Federal, Provincial and Municipal, are already there, and perform separately their different functions.

Central Mortgage and Housing Corporation, now the most active Federal building agency, already delegates great responsibilities to its Regional Supervisors. The District Architect of Public Works might serve local architects retained to design federal projects, in much the way in which the 'architectural advisers' of the New York City Housing Authority assist private practitioners: counselling on standards, procedures, etc., without in any way impairing freedom to design the individual project. If the Government of Canada is worthily to fulfil its stewardship in the physical and cultural development of our communities, some such procedure should be adopted. . .

Contemporary architecture in Canada today is admirably suited to the complete collaboration of architect, painter and sculptor. With our modern appreciation of light, both artificial and daylight; with broad surfaces of unbroken wall and a free and open plan in public areas, there is every opportunity to make the utmost of the art of painter and sculptor.

The high level of taste in European countries is evi-

dent not so much in the great national galleries, as it is in the care of grounds, in a statue in an unexpected place, in the expenditure of money for painting and sculpture in buildings that, in Canada, would be considered coldly utilitarian or drearily official. Of perhaps greater significance is that this obvious pride in the arts is as evident in the village and the small town as it is in metropolitan centres.

Among the best examples in North America of the collaboration of architects, painters and sculptors are low rental subsidized housing estates in the United States. The best (so far as collaboration is concerned) were built in 1936 and 1937 when W.P.A. was able to spend funds for the assistance of sculptors and painters. The results can hardly be measured in terms of happiness to tens of thousands of former slum dwellers, and of professional satisfaction to scores of artists who had their 'start' on these 'depression measures'. The same authority employed artists on buildings of many types, but it is likely that nowhere were painting and sculpture more appreciated than in the densely populated housing estates.

Too often, our public buildings at all levels of government are made to occupy every dollar's worth of land. If greater care were taken in site planning in conjunction with local planning boards, great opportunities would be presented for the sculptor to display his art. It is no wonder that the art of the sculptor in Canada is the weakest of the arts—the opportunities for its development have not been there.

STATISTICS OF HOUSING*

With growing government interest in the field, and the development through Central Mortgage and Housing Corporation of a broad program of planning and research, there has grown up in Canada in recent years an impressive body of statistical material relating to housing. Dr. Firestone has undertaken in *Residential Real Estate in Canada* to put this material to work, to seek to discover how much can be learned from it regarding the whole problem of Canadian housing. In the first half of the volume the author takes up in turn a number of specific problems for examination and analysis: the size of the Canadian housing stock, its composition and changes; the character of investment in residential real estate; the financing of the housing program; the real estate market; a comparison of housing in various regions and localities in Canada; the relation of housing to population; and the relation of housing to the national economy. The last half of the volume is devoted to the presentation in tabular form of the estimates and basic data, and a discussion of the sources and tests of data used.

Only the considerable financial resources of Central

Mortgage and Housing Corporation would make possible the publication of a volume such as this, printed on good paper and handsomely bound. Students of housing will certainly find it useful, but it would have been equally useful to them had it been published as a paper bound statistical monograph. It is hard to see how the book can make any appeal beyond a small circle of economists and statisticians interested in this particular field. It is primarily a statistical source book on Canadian housing. There is no attempt to go beyond a discussion of the economic to a discussion of some of the broader political and sociological problems of housing in Canada; indeed, the reliance wholly upon statistical material made that impossible. This is not to criticize the author for not doing something which he did not set out to do. It is only to emphasize the narrowness of the volume's scope.

If the University of Toronto Press was anxious to make some money, it might well have undertaken the printing of this volume; but there does seem reason to question whether a university press should act as the publisher of a volume sponsored by a governmental agency.

University of Toronto

S. D. CLARK

* *Residential Real Estate in Canada*, by O. J. Firestone. Toronto, University of Toronto Press, 1951. Pp. xxii, 514. (\$5.00).

COMMUNITY PLANNING REVIEW

Issued quarterly to its Members by the
Community Planning Association of Canada
169 Somerset Street West, Ottawa.

Separate subscription, \$2 for four issues, post free. Any part of the contents, except where especially noted to the contrary, may be reproduced provided the source is acknowledged. Contributions dealing with the public interest in regional and urban development are invited, if they can be related to purposes and methods of planning applicable in Canada. The Association as such is not to be held responsible for all that is said herein. Printed at The Runge Press, Ottawa.

REVUE CANADIENNE D'URBANISME

Publication trimestrielle adressée à ses membres par l'Association canadienne d'urbanisme, 169, rue Somerset-Ouest, Ottawa.

Abonnement distinct, \$2 les quatre livraisons, franc de port. Sauf dans le cas d'interdiction spécialement indiquée, il est permis de reproduire tout article ou toute partie d'article de la présente revue, pourvu que la source en soit indiquée. La direction sera heureuse d'accepter des articles d'intérêt général portant sur l'aménagement régional et urbain, et applicables au Canada. L'Association en tant que telle ne peut être tenue responsable de tout ce qui est publié dans la *Revue*.